

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/648(neu)

Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages

Wissenschaftlicher Dienst

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Mitglieder des Ältestenrates
des Schleswig-Holsteinischen Landtages

– im Hause –

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 201– 37/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter:
Frank Platthoff

Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0431) 988-1250
frank.platthoff@landtag.ltsh.de

10. Januar 2013

Verhaltensregeln für die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der Ältestenratssitzung am 7. November 2012 wurde angeregt, die Verhaltensregeln für die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu überarbeiten. Insbesondere sollte geprüft werden, ob und ggf. auf welche Weise durch eine Modifizierung der Vorschriften ein noch größeres Maß an Transparenz erzielt werden kann. So hat der Fraktionsvorsitzende der SPD-Fraktion angeregt, die Höhe der Nebeneinkünfte zu veröffentlichen und ein Sanktionssystem für Verstöße gegen die Verhaltensregeln zu etablieren. Nach Auffassung des Vorsitzenden der Piratenfraktion sollten darüber hinaus auch die Einkunftsquellen und der zeitliche Aufwand für die Nebentätigkeiten angegeben werden.

In diesem Zusammenhang ist der Wissenschaftliche Dienst gebeten worden, zu Fragestellungen, die sich bei einer etwaigen Überarbeitung der Verhaltensregeln ergeben können, Stellung zu nehmen. Dem kommen wir im Folgenden gerne nach.

I. Ausgangslage

Das Schleswig-Holsteinische Abgeordnetengesetz¹ (§ 47 AbgG) und die Verhaltensregeln für die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages² bilden die rechtlichen Grundlagen für die **Anzeige- und Veröffentlichungspflichten** in Bezug auf bestimmte Nebentätigkeiten der Parlamentarier des Landes. Zu den Verhaltensregeln hat der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages auf Grund der Ermächtigung in § 47 Abs. 5 AbgG Ausführungsbestimmungen erlassen.³

1. Ziel der Verhaltensregeln

Die Verhaltensregeln sollen dazu beitragen, **Gefahren für die Unabhängigkeit** der Abgeordneten erkennen und ihnen entgegenwirken zu können und damit zugleich die **Funktionsfähigkeit des Landtages** zu stärken (vgl. § 47 Abs. 1 AbgG). Praktisch soll dieses Ziel zweistufig dadurch erreicht werden, dass bestimmte Tätigkeiten, Beteiligungen oder Vereinbarungen von den Mitgliedern des Landtages zunächst gegenüber dem Landtagspräsidenten anzuzeigen (II.) und einige dieser anzeigepflichtigen Informationen anschließend als Drucksache des Landtages zu veröffentlichen sind (III.). Der Zweck der Transparenzregeln besteht darin, die von den Abgeordneten neben dem Mandat wahrgenommenen beruflichen und sonstigen Verpflichtungen (ggf. mit- samt den erzielten Einkünften) sowie die daraus möglicherweise resultierenden Interessenverflechtungen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten für die Wähler sichtbar zu machen.⁴

2. Nach der Rechtsprechung zulässiger Regelungsrahmen

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Pflichten der Mitglieder des Deutschen Bundestages aus den §§ 44a und b des Abgeordnetengesetzes des Bundes und aus den Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages⁵ lassen sich Erkenntnisse über den zulässigen Umfang entsprechender Regelungen auf Landesebene gewinnen. In einer Entscheidung aus dem Jahr 2007 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts bei vier zu vier Richterstimmen (vgl.

¹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Februar 1991, GVOBl. S. 100, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 26. Januar 2012, GVOBl. S. 153, 258.

² In der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1995, GVOBl. S. 63, zuletzt geändert durch die Bekanntmachung vom 27. Juni 2012, GVOBl. S. 590.

³ Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Februar 1995, Amtsbl. SH S. 121, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 28. Juni 2012, Amtsbl. S. 574.

⁴ Vgl. zu den Regelungen des Bundes: BVerwG, Urteil vom 30. September 2009, Az. BVerwG 6 A 1.08, Rn. 33. Abrufbar unter: www.bundesverwaltungsgericht.de.

⁵ BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, abrufbar unter www.bundesverfassungsgericht.de.

§ 15 Abs. 4 S. 3 BVerfGG) u. a. festgestellt, dass die sich aus den Transparenzregelungen des Bundes ergebenden **Offenlegungspflichten verfassungsgemäß** sind. Nach der die Entscheidung tragenden Auffassung ist auch die sogenannte „Mittelpunktregelung“ des § 44a Abs. 1 AbgG (Bund)⁶ – im Sinne einer sanktionslosen Rechtspflicht – verfassungsgemäß.

Zu der Frage, inwieweit auch **Berufsgeheimnisträger** durch Transparenzregeln zur Offenlegung verpflichtet werden können und ob für den Fall der Nichtbeachtung der Verhaltensregeln die Verhängung von Sanktionen rechtmäßig ist, hat das Bundesverwaltungsgericht mit Urteil vom 30. September 2009⁷ Feststellungen getroffen. In dem Urteilsfall ging es um einen Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der neben der Ausübung seines Bundestagsmandats auch als Rechtsanwalt (Einzelanwalt) tätig war und der unter Hinweis auf die Gefahr einer Aufdeckung der Anonymität seiner Einzelmandate bestimmte Angaben gegenüber dem Präsidium des Deutschen Bundestages – nach Würdigung des BVerwG im Ergebnis zu Unrecht – verweigerte.

II. Anzeigepflicht

Nach geltender Rechtslage in Schleswig-Holstein sind gegenwärtig folgende Berufe, Tätigkeiten und Vereinbarungen der Mandatsträger anzeigepflichtig:

1. Berufe

Anzuzeigen ist sowohl der Beruf, der (zuletzt) vor der Mitgliedschaft im Landtag ausgeübt wurde, als auch derjenige, der während der Mitgliedschaft im Landtag ausgeübt oder aufgenommen wird (Ziffern I.1. und II.1. der Verhaltensregeln). Bei einer unselbstständigen Tätigkeit sind genaue Angaben über den Arbeitgeber (Name und Anschrift) sowie über Art und Umfang der Tätigkeit mitzuteilen. Bei selbständigen Tätigkeiten als Gewerbetreibender sind die Art des Gewerbes sowie Name und Sitz der Firma und bei freien Berufen und sonstigen selbständigen Berufen eine genaue Bezeichnung des Berufes sowie des Ortes der Berufsausübung mitzuteilen (Ziffer 2. der Ausführungsbestimmungen).

⁶ Nach § 44a Abs. 1 Satz 1 AbgG (Bund) steht die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben nach § 44a Abs. 1 Satz 2 AbgG (Bund) Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat aber grundsätzlich zulässig. Eine vergleichbare Regelung enthält das schleswig-holsteinische Landesrecht bislang nicht. Näheres hierzu unten (II.11.b.).

⁷ BVerwG, Urteil vom 30. September 2009, Az. BVerwG 6 A 1.08.

2. Tätigkeiten in Gremien

Anzuzeigen sind ferner Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines vergleichbaren Gremiums einer Gesellschaft, einer Genossenschaft, eines in anderer Rechtsform betriebenen Unternehmens oder einer Körperschaft, Stiftung oder Anstalt des öffentlichen Rechts, die vor⁸ oder während der Mitgliedschaft im Landtag ausgeübt oder aufgenommen wurden oder werden (Ziffern I.2. und II.2. der Verhaltensregeln). Bei der Anzeige sind die Art der Tätigkeit sowie Name und Anschrift des Unternehmens oder der Organisation mitzuteilen. Soweit diese nicht allgemein bekannt sind, ist auch eine kurze Angabe zum Tätigkeitsbereich erforderlich (Ziffer 3. der Ausführungsbestimmungen). Die Höhe der Einkünfte aus diesen Tätigkeiten ist mitzuteilen, wenn sie aus einer oder mehreren Tätigkeiten 2.556 Euro im Monat oder 15.339 Euro im Kalenderjahr übersteigt. Bei der Anzeige ist die Höhe für jede einzelne anzeigepflichtige Tätigkeit mitzuteilen (Ziffer III. der Verhaltensregeln i.V.m. Ziffer 9. der Ausführungsbestimmungen). Anzuzeigen sind insofern die Bruttobezüge einschließlich bspw. etwaiger Aufwandsentschädigungen, Gratifikationen, Tantiemen und Sachzuwendungen (Ziffer 8. der Ausführungsbestimmungen).

3. Tätigkeiten in Verbänden und ähnlichen Organisationen

Auch Tätigkeiten und Funktionen in Berufsverbänden, Wirtschaftsvereinigungen, sonstigen Interessenverbänden oder ähnlichen Organisationen, die vor⁹ oder während der Mitgliedschaft im Landtag ausgeübt oder aufgenommen wurden oder werden (Ziffern I.3. und II.3. der Verhaltensregeln), sind anzeigepflichtig. Auch die Höhe der Einkünfte aus diesen Tätigkeiten ist im Rahmen der o. g. betragsmäßigen Grenzen (II. 2. dieses Gutachtens) anzuzeigen.

4. Vereinbarungen über die Übertragung von Tätigkeiten oder die Zuwendung von Vermögensvorteilen

Darüber hinaus muss der Abschluss von Vereinbarungen angezeigt werden, nach denen dem oder der Abgeordneten während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft im Landtag bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen. Dies gilt gleichermaßen für Vereinbarungen, die vor¹⁰ oder während der Mitgliedschaft im Landtag geschlossen werden (Ziffern I.4. und II. 6. der Verhaltensregeln). Der wesentliche Inhalt der Vereinbarung ist mitzuteilen (Ziffer 4. der Aus-

⁸ Ausgenommen sind Tätigkeiten, die bei Erwerb der Mitgliedschaft im Landtag seit mindestens zwei Jahren nicht mehr ausgeübt werden.

⁹ Mit der zeitlichen Einschränkung gemäß Fn. 8.

¹⁰ In diesem Fall gilt keine zeitliche Einschränkung.

föhrungsbestimmungen). Auch die H6he der Einkünfte ist im Rahmen der o. g. betragsm6aßigen Grenzen (II. 2. dieses Gutachtens) anzuzeigen.

5. Beratungsvertr6ge und Interessenvertretung

Anzeigepflichtig ist auch der Abschluss von Vertr6gen w6hrend der Mitgliedschaft im Landtag über die Beratung, Vertretung oder 6hnliche T6tigkeiten; dies gilt nicht f6r Landtagsabgeordnete, die einen beratenden Beruf angegeben haben, wenn der Abschluss der genannten Vertr6ge zu den 6blichen T6tigkeiten dieses beratenden Berufes geh6rt (Ziffer II.4. der Verhaltensregeln). Der Name und die Anschrift des jeweiligen Vertragspartners sowie der Gegenstand der T6tigkeit sind mitzuteilen (Ziffer 5. der Ausf6hrungsbestimmungen). Auch die H6he der Einkünfte ist im Rahmen der o. g. betragsm6aßigen Grenzen (II. 2. dieses Gutachtens) anzuzeigen.

6. Gutachtenauftr6ge und Vortragst6tigkeiten

T6tigkeiten, die neben dem Beruf und dem Mandat ausgeübt werden – insbesondere die Erstattung von Gutachten sowie publizistische und Vortragst6tigkeiten w6hrend der Mitgliedschaft im Landtag – sind ebenfalls anzuzeigen (Ziffer II.5. der Verhaltensregeln). Es sind die Art der T6tigkeit sowie Name und Anschrift der Auftraggeber mitzuteilen. Die Anzeigepflicht f6r die Erstattung von Gutachten, f6r publizistische und Vortragst6tigkeiten entf6llt, wenn das Entgelt 2.556 Euro im Monat oder 15.339 Euro im Kalenderjahr nicht 6bersteigt (Ziffer 6 der Ausf6hrungsbestimmungen). F6r die anzeigepflichtigen T6tigkeiten ist auch die H6he der Einkünfte anzuzeigen (vgl. Ziffer III. der Verhaltensregeln i.V.m. Ziffer 9. der Ausf6hrungsbestimmungen mit gleichlautenden Wertgrenzen).

7. Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften

Das Halten und die Aufnahme von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften w6hrend der Mitgliedschaft im Landtag sind anzeigepflichtig, wenn dadurch ein wirtschaftlicher Einfluss auf das Unternehmen begründet wird (Ziffer II.7. der Verhaltensregeln). Nach Ziffer 7. der Ausf6hrungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln ist eine Beteiligung an einer Kapital- oder Personengesellschaft anzeigepflichtig, wenn dem Mitglied des Landtages mehr als 25% der Stimmrechte zustehen. Unabh6ngig davon ist eine Beteiligung an einer Personengesellschaft immer dann anzeigepflichtig, wenn der nach den Grunds6tzen des Bewertungsgesetzes festgestellte Wert der Beteiligung den Jahresbetrag der Abgeordnetenentsch6digung 6bersteigt.

8. Weitere Anzeigepflichten

Darüber hinaus bestehen für die Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages weitere besondere Anzeigepflichten.

a. Anzeige von Interessenkonflikten

Nach Ziffer V. der Verhaltensregeln haben Abgeordnete, die in einem Ausschuss an der Beratung oder Abstimmung über einen Gegenstand mitwirken, an welchem sie selbst oder ein anderer, für den der/die Abgeordnete gegen Entgelt tätig ist, ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse haben, auf diese Interessenverknüpfung zuvor im Ausschuss hinzuweisen.

b. Gerichtliches oder außergerichtliches Auftreten für oder gegen das Land

Abgeordnete, die gegen Entgelt gerichtlich oder außergerichtlich für das Land Schleswig-Holstein oder landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts auftreten, haben die Übernahme der Vertretung anzuzeigen (Ziffer VIII.1. und 3. der Verhaltensregeln). Dieselbe Anzeigepflicht trifft Abgeordnete, die gegen Entgelt zur Besorgung fremder Angelegenheiten gerichtlich oder außergerichtlich gegen das Land Schleswig-Holstein oder landesunmittelbare Körperschaften, Anstalten oder Stiftungen des öffentlichen Rechts auftreten (Ziffer VIII.2. und 3. der Verhaltensregeln). Die genannten Anzeigepflichten entfallen, wenn das Honorar den Betrag von 2.556 Euro nicht übersteigt (Ziffer 10. der Ausführungsbestimmungen).

c. Spenden

Eine Anzeigepflicht für Spenden ergibt sich aus Ziffer X. der Verhaltensregeln. Eine Spende, deren Wert in einem Kalenderjahr 10.000 DM¹¹ übersteigt, ist unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe dem Präsidenten anzuzeigen. Geldwerte Zuwendungen sind grundsätzlich wie Geldspenden zu behandeln (Ziffer X.5. der Verhaltensregeln). Mehrere Spenden (Geldspenden oder andere geldwerte Zuwendungen) derselben Spenderin oder desselben Spenders sind nach Ziffer 11. der Ausführungsbestimmungen anzeigepflichtig, wenn sie im Kalenderjahr den Wert von 5.113 Euro übersteigen.

¹¹ Dieser Betrag bedarf noch der redaktionellen Umrechnung in Euro..

9. Keine Anzeigepflicht bei entgegenstehender gesetzlicher Regelung

Die Mitteilung von Tatsachen über Dritte, für die die Abgeordneten gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Schweigepflichten geltend machen können, ist von der Anzeigepflicht nicht umfasst (Ziffer IX. der Verhaltensregeln).

10. Zulässigkeit weitergehender Anzeigepflichten

Ob Regelungen zulässig sind, die über die bestehenden Anzeigepflichten hinausgehen, ist nach den vom Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 4. Juli 2007 entwickelten Grundsätzen zu beurteilen. Transparenzregeln finden nach Ansicht der die Entscheidung tragenden vier Richter ihre grundsätzliche Rechtfertigung im **Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit** des Parlaments gegenüber dem Privatinteresse der Abgeordneten an informationeller Abschirmung ihrer Tätigkeiten neben dem Mandat.¹² Bei den Verhaltensregeln für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages und den hierzu ergangenen Ausführungsbestimmungen handelt es sich nach Ansicht dieser Richter nicht um Eingriffsrecht. Der Eigenart der Materie entspreche es vielmehr, dass es sich hier um Regelungen handele, die dem Geschäftsordnungsrecht zumindest nahe stünden, also um Binnenrecht des Parlaments.¹³

Wie der Bundestag hat auch Schleswig-Holstein den wesentlichen Rechtsrahmen für die Verhaltensregeln im **Abgeordnetengesetz** des Landes geregelt. So enthält § 47 Abs. 2 AbgG inhaltliche Vorgaben, welche Bestimmungen die Verhaltensregeln enthalten müssen. Sofern Änderungen der Verhaltensregeln beabsichtigt sind, die von § 47 AbgG in der gegenwärtigen Fassung nicht gedeckt sind, wäre demnach zunächst eine gesetzliche Anpassung erforderlich.¹⁴

Bezogen auf die Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages haben die die Entscheidung tragenden Verfassungsrichter festgestellt, dass es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, wenn der Gesetzgeber „... eine generelle Anzeigepflicht für Tätigkeiten und Einkünfte außerhalb des Mandats begründet (...), die auf für

¹² BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, Rn. 279.

¹³ BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, Rn. 294 ff.

¹⁴ Das Abgeordnetengesetz knüpft Rechtsfolgen teilweise an das Erreichen einer bestimmten Mindesthöhe der Nebeneinkünfte, ohne die Beträge selbst konkret zu benennen (vgl. § 47 Abs. 2 Nr. 4 AbgG). Dies bleibt den Verhaltensregeln (vgl. § 47 Abs. 4 AbgG) sowie ggf. den Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln (vgl. § 47 Abs. 5 AbgG i.V.m. Ziffer III. der Verhaltensregeln) vorbehalten. Dieses System entspricht grundsätzlich dem des Bundestages, das vom Bundesverfassungsgericht auch insofern nicht beanstandet worden ist. Sofern diesbezüglich Regelungen geändert oder ergänzt werden sollen, empfiehlt sich jedoch eine Prüfung, ob entsprechende Mindestbeträge oder Grenzwerte in den Verhaltensregeln selbst zu verankern sind oder in den vom Landtagspräsidenten erlassenen Ausführungsbestimmungen geregelt werden können.

die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen *können* (...), ohne dass es darauf ankommt, ob eine Konfliktlage im Einzelfall tatsächlich besteht. Es genügt die abstrakte Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandats. Dass vor und neben dem Mandat ausgeübte Tätigkeiten und neben dem Mandat erzielte Einnahmen Rückwirkungen auf die Mandatsausübung haben können, liegt nicht fern. Eine Anknüpfung an tatsächlich bestehende Interessenverknüpfungen bedürfte tatbestandlicher Festlegungen, die angesichts bestehender Abgrenzungsschwierigkeiten nicht treffsicher sein könnten, und würde die Betroffenen – nicht zuletzt wegen des Risikos von Fehleinschätzungen hinsichtlich der konkreten Anzeigepflichten – deutlich mehr belasten, als die für sich genommen neutrale generelle Anzeigepflicht. (...) Bei der Einschätzung, welche außerparlamentarischen Tätigkeiten auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können und deshalb einschließlich der Höhe der jeweiligen Einkünfte anzuzeigen sind, genießt ...“ das Parlament einen **weiten Spielraum**.¹⁵

11. Einzelne weitergehende Anzeigepflichten

Beispielhaft und nicht abschließend sind im Folgenden einzelne – über das schleswig-holsteinische Regelungssystem hinausgehende – Anzeigepflichten zu betrachten.

a. Benennung von Mandantschaftsverhältnissen

Anders als nach den Verhaltensregeln des Schleswig-Holsteinischen Landtages haben Bundestagsabgeordnete, die bspw. einer selbständigen, entgeltlichen Beratungs- oder Vertretungstätigkeit nachgehen, die Art der Tätigkeit sowie ihre Vertragspartner oder Mandanten und den genauen Betrag der hieraus jeweils erzielten Einkünfte – sofern dieser eine bestimmte Höhe übersteigt – zu benennen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 der Verhaltensregeln-BT i.V.m. Nr. 3 der Ausführungsbestimmungen). Im Geltungsbereich von Zeugnisverweigerungsrechten oder Verschwiegenheitspflichten kann dies auch in anonymisierter Form erfolgen (§ 1 Abs. 5 der Verhaltensregeln-BT i.V.m. Nr. 8 der Ausführungsbestimmungen), um die berechtigten Interessen aus dem besonderen **Vertrauensverhältnis** zu wahren. Die so ausgestaltete Anzeigepflicht hat das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf einen Rechtsanwalt unter Hinweis auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007 als verfassungskonform angesehen.¹⁶ Zu gewährleisten sei jedoch eine Gleichbehandlung von Einzel- und

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, Rn. 300 f.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 30. September 2009, Az. BVerwG 6 A 1.08, Rn. 31 ff.

Sozietätsanwälten insofern, als dass auch die letztgenannten in die die Einzelanwälte betreffende Anzeigepflicht einbezogen werden müssen.¹⁷

b. Benennung des zeitlichen Aufwands für Nebentätigkeiten

Bislang ist die vom Bundestag in § 44a Abs. 1 Satz 1 AbgG (Bund) getroffene Mittelpunktregelung nicht in das schleswig-holsteinische Landesrecht übernommen worden. Die nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007 als verfassungskonform anzusehende Regelung besagt, dass die Ausübung des Mandats im **Mittelpunkt der Tätigkeit** eines Mitglieds des Bundestages steht. Nach den tragenden Entscheidungsgründen ist die Regelung mit der Freiheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 GG) vereinbar. Denn der Gesetzgeber durfte in Wahrnehmung seiner Kompetenz das verfassungsrechtliche Leitbild des Abgeordneten in dem Sinne nachzeichnen, dass die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Deutschen Bundestages steht und unbeschadet dieser Verpflichtung Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat zulässig bleiben.¹⁸ Nichts anderes dürfte nach schleswig-holsteinischem Landesverfassungsrecht gelten.

Die Frage, ob eine Anzeigepflicht hinsichtlich des zeitlichen Umfangs der ausgeübten Nebentätigkeiten zulässig wäre, ist – soweit ersichtlich – durch die Rechtsprechung bislang nicht geklärt. Zweifel hieran könnten die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts begründen, wonach es dem von Art. 38 Abs. 1 GG gewährleisteten freien Mandat entspricht, „... dass die Abgeordneten über die Art und Weise der Ausübung des Mandats grundsätzlich frei und in ausschließlicher Verantwortlichkeit gegenüber dem Wähler entscheiden. Die Beachtung der Pflicht, die Ausübung des Mandats in den Mittelpunkt der Tätigkeit zu stellen, unterliegt nach der genannten Regelung keiner Überwachung durch eine Behörde oder ein Gericht; Verstöße ziehen auch keine rechtlichen Folgen nach sich. Es verbleibt dabei, dass der Abgeordnete Rechenschaft über seine Aktivitäten nur im politischen Raum abzulegen hat. Dafür bedarf es keiner rechtsförmigen Kriterien; die wertende Beurteilung soll vielmehr gerade der öffentlichen Diskussion und letztlich dem Wähler anheim gegeben werden.“¹⁹

Eine entsprechende Anzeigepflicht findet sich gleichwohl in § 16 Abs. 2 Nr. 2 AbgG-NRW im Zusammenwirken mit § 2 Abs. 1 Nr. 1 der dortigen Verhaltensregeln. Nach der letztgenannten Vorschrift ist die nach § 16 Abs. 2 Nr. 2 AbgG-NRW geforderte

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 30. September 2009, Az. BVerwG 6 A 1.08, Rn. 43.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, Rn. 232.

¹⁹ BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, Rn. 236.

Benennung des Umfangs der Tätigkeiten in Form der durchschnittlichen zeitlichen Inanspruchnahme (wöchentlich, monatlich oder jährlich) anzugeben. Unzulässig dürfte ein solches System in Anlehnung an die genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts jedenfalls dann sein, wenn allein hierdurch oder im Zusammenwirken der zeitlichen Anzeigepflicht mit etwaigen Sanktionsmöglichkeiten ein administratives Kontrollsystem geschaffen würde, dass den Abgeordnetenstatus demjenigen der Beamten annähert.²⁰ Auch könnte die Ausweitung der Anzeigepflicht auf eine Angabe des zeitlichen Umfangs der einzelnen Nebentätigkeiten ggf. zu einer nicht mehr hinnehmbaren – und damit verfassungswidrigen – Belastung der Mandatsträger führen.²¹

12. Zwischenergebnis

In weiten Teilen sind die Anzeigepflichten im Schleswig-Holsteinischen Landtag mit denen des Deutschen Bundestages vergleichbar.²² Es ist politisch zu bewerten, ob die oben skizzierten bestehenden Anzeigepflichten für die Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages ausreichend sind, oder ob – im aufgezeigten rechtlichen Rahmen – weitergehende Anzeigepflichten etabliert werden sollen.

III. Veröffentlichungspflicht

Als Drucksache des Landtages sind nach Ziffer IV. der Verhaltensregeln die Tätigkeiten und Beteiligung zu veröffentlichen, die gemäß Ziffern I.1. bis I.4. und II.1. bis II.3. sowie II.5 bis II.7. anzeigepflichtig sind.

1. Veröffentlichungspflicht für Tätigkeiten, Vereinbarungen und Beteiligungen

Umfasst von der Veröffentlichungspflicht sind demnach die o. g. anzeigepflichtigen Berufe, Tätigkeiten in Gremien, Tätigkeiten in Verbänden und ähnlichen Organisationen, Vereinbarungen über die Übertragung von Tätigkeiten oder die Zuwendung von Vermögensvorteilen, Gutachtenaufträge und Vortragstätigkeiten und Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften. Nicht von der Veröffentlichungspflicht umfasst ist grundsätzlich die Höhe der jeweiligen Einkünfte. Nicht zu veröffentlichen sind ferner Beratungsverträge und Interessenvertretungen im Sinne der Ziffer II.4. der Verhaltensregeln.

²⁰ Vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, Rn. 212; so: *Kühn*, Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete, Berlin 2011, S. 314 f.

²¹ Vgl. BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, Rn. 322; so: *Kühn*, Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete, Berlin 2011, S. 316.

²² Eine schematische Zusammenfassung der beim Bund und in den Ländern bestehenden Anzeige- und Veröffentlichungspflichten bietet die anliegende tabellarische Übersicht.

2. Veröffentlichungspflicht für Spenden

Eine Veröffentlichungspflicht für Spenden ergibt sich darüber hinaus aus Ziffer X.3. der Verhaltensregeln. Hiernach sind Spenden, soweit sie in einem Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden derselben Spenderin oder desselben Spenders zusammen den Wert von 20.000 DM²³ übersteigen und nicht – nach Weiterleitung – im Rechenschaftsbericht einer Partei nach ihrer Herkunft verzeichnet werden, von dem Präsidenten unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft als Drucksache des Landtages zu veröffentlichen. Nach Ziffer 12. der Ausführungsbestimmungen werden mehrere anzeigepflichtige Spenden derselben Spenderin oder desselben Spenders als Drucksache des Landtages veröffentlicht, wenn sie im Kalenderjahr den Wert von 10.226 Euro übersteigen und nicht – nach Weiterleitung – im Rechenschaftsbericht einer Partei nach ihrer Herkunft verzeichnet werden.

3. Weitergehende Veröffentlichungspflichten

Zu klären ist darüber hinaus, welche weiteren Veröffentlichungspflichten verfassungskonform umgesetzt werden könnten.

a. Veröffentlichung der Höhe der Einkünfte

Im Gegensatz zur Verfahrensweise nach § 3 der Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages ist die Höhe der Nebeneinkünfte der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages nach gegenwärtiger Rechtslage grundsätzlich nicht zu veröffentlichen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist jedenfalls die vom Bundestag (bisher) praktizierte Veröffentlichung von drei **Einkommensstufen**²⁴ (einmalige oder regelmäßige monatliche Einkünfte in einer Größenordnung von 1.000 bis 3.500 Euro [Stufe 1], bis 7.000 Euro [Stufe 2] und über 7.000 Euro [Stufe 3]) – selbst im Verhältnis zu Berufsheimnisträgern – **verfassungskonform**.²⁵ Das Bundesverwaltungsgericht weist darüber hinaus sogar darauf hin, dass der Zweck der

²³ Vgl. Fn. 11.

²⁴ Die Rechtsstellungskommission des Bundestages hat am 25. Oktober 2012 einen Vorschlag an den zuständigen Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Bundestages zur Änderung der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages beschlossen. Die Veröffentlichung von Nebeneinkünften soll künftig nicht mehr nur in drei Stufen bis 7.000 Euro erfolgen, sondern auf zehn Stufen bis 250.000 Euro erweitert werden. Gleich bleiben die ersten beiden Stufen mit Einkünften von 1.000 bis 3.500 Euro und von 3.500 bis 7.000 Euro. Dann folgen Einkünfte bis 15.000, 30.000, 50.000, 75.000, 100.000, 150.000, 250.000 und über 250.000 Euro, vgl. Pressemitteilungen des Deutschen Bundestages vom 25. Oktober und vom 23. November 2012, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/index.html>.

²⁵ BVerwG, Urteil vom 30. September 2009, Az. BVerwG 6 A 1.08, Rn. 38.

Transparenzregeln ein so starkes Gewicht besitzt, dass er grundsätzlich sogar die Veröffentlichung der genauen Einkommensbeträge rechtfertigen könnte.²⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass eine Veröffentlichung von Einkünften in ihrer jeweiligen Höhe dem Idealbild eines offenen, in jeder Hinsicht durchschaubaren Prozesses politischer Willensbildung mehr entsprechen möge. Indes ist auch eine lediglich nach Stufen pauschalisierte Angabe der Höhe der Einkünfte – wie vom Bundestag bisher praktiziert – zumal in Verbindung mit der Veröffentlichung der Angaben über die Art der Tätigkeit einschließlich Vertragspartner, Unternehmen oder Organisation ein taugliches Mittel, auf mögliche, die Unabhängigkeit des Mandats beeinträchtigende Interessenverknüpfungen und ihren Umfang hinzuweisen.²⁷

b. Veröffentlichung von Vertragsverhältnissen der beratenden Berufe

Auch die Pflicht zur Veröffentlichung der ggf. **anonymisierten Vertragsdaten** der Berufsgeheimnisträger – einschließlich der realisierten Einkommensstufe – haben weder das Bundesverfassungsgericht noch das Bundesverwaltungsgericht beanstandet.

4. Zwischenergebnis

Jedenfalls die Einführung einer Veröffentlichungspflicht von Einkommensstufen in Bezug auf die Nebeneinkünfte der Mitglieder des Landtages ist bei entsprechender Würdigung der vorliegenden Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht auch nach Landesverfassungsrecht, das insofern die gleichen Maßstäbe enthält, nicht zu beanstanden.

Eine Weiterung der – mit einer entsprechenden Anzeigepflicht korrespondierenden – Veröffentlichungspflicht bspw. für die Art der Tätigkeit sowie die Vertragspartner oder Mandanten im Rahmen einer selbständigen und entgeltlichen Beratungs- oder Vertretungstätigkeit wäre in Ansehung der genannten Rechtsprechung ebenfalls grundsätzlich möglich.

IV. Sanktionen

Nach Ziffer XII. der Verhaltensregeln für die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat der Präsident den Sachverhalt aufzuklären, wenn An-

²⁶ BVerwG, Urteil vom 30. September 2009, Az. BVerwG 6 A 1.08, Rn. 40. Kritisch gegenüber einer umfassenden Veröffentlichung der exakten Einkünfte hingegen *Kühn*, Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete, Berlin 2011, S. 303 ff. am Beispiel NRW.

²⁷ BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007, Az. 2 BvE 1/06, Rn. 329.

haltspunkte dafür bestehen, dass Abgeordnete gegen die Verhaltensregeln verstoßen haben, oder wenn Abgeordnete, die solchen Vorwürfen ausgesetzt sind, es verlangen. Die betroffenen Abgeordneten sind anzuhören. Der Präsident teilt das Ergebnis der Überprüfung dem Landtag mit, wenn ein Verstoß festgestellt worden ist. Auf Ersuchen der betroffenen Abgeordneten hat der Präsident dem Landtag das Ergebnis auch mitzuteilen, wenn die Überprüfung keinen Verstoß ergeben hat. Weitergehende Sanktionsmöglichkeiten sehen die Verhaltensregeln des Schleswig-Holsteinischen Landtages nicht vor.

Hingegen umfassen die entsprechenden Verfahrensvorschriften in § 8 der Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages weitergehende Sanktionsmöglichkeiten. So kommt in einem minder schweren Fall die **Ermahnung** des betroffenen Abgeordneten in Betracht. Ansonsten teilt der Präsident das Ergebnis der Überprüfung dem Präsidium und den Vorsitzenden der Fraktionen mit. Das Präsidium stellt nach Anhörung des betroffenen Mitglieds fest, ob ein Verstoß gegen die Verhaltensregeln vorliegt. Die **Feststellung** wird unbeschadet weiterer Sanktionen nach § 44a AbgG (Bund) **als Drucksache veröffentlicht**. Nach § 8 Abs. 4 der Verhaltensregeln kommt auch die Festsetzung eines **Ordnungsgeldes** bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung in Betracht.

Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht haben das Sanktionssystem des Bundestages nicht beanstandet. Lediglich im Rahmen der praktischen Durchführung hat das Bundesverwaltungsgericht darauf abgestellt, dass die Festsetzung eines Ordnungsgeldes neben der Feststellung einer Verfehlung und der Veröffentlichung dieser Feststellung im konkreten Einzelfall ermessensfehlerhaft sein kann.²⁸

V. Ergebnis

Die Anzeige- und Veröffentlichungspflichten im Sinne der Verhaltensregeln für die Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtages sind in weiten Teilen denen des Deutschen Bundestages ähnlich. Dort, wo die Verhaltensregeln des Landes hinter denen des Bundes zurück bleiben – insbesondere hinsichtlich der Veröffentlichung der Höhe der neben dem Mandat erzielten Einkünfte sowie der Anzeige und Veröffentlichung von Verträgen über die Beratung, Vertretung oder ähnliche Tätigkeiten und der Sanktionierung etwaiger Verstöße – sind Anpassungen im aufgezeigten Rahmen rechtlich möglich.

²⁸ BVerwG, Urteil vom 30. September 2009, Az. BVerwG 6 A 1.08, Rn. 58 ff.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Frank Platthoff

	BT	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MW	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Beruf neben Mandat	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö
früherer Beruf	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö
Mitglied Vorstand etc.	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö
Funktion Verband etc.	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö	a ö
Interessenverknüpfung ¹	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	a ö	-	-	a ö	-	-	-
Entgeltl. Beratung etc.	a ö	a	a	a	a ö ²	a	a	a ö	a ö ³	a	a ö	a	a ö	a ö	a	a	a
Vermögensvorteile	a ö	-	-	-	-	-	a	-	-	-	-	-	-	a ö	-	a ö	-
Beteiligungen	a ö	-	-	a ö	-	a	a ö	-	-	-	a ö	-	a ö	a ö	-	a ö	-
Höhe der Einkünfte	a ö ⁴	-	-	-	a ⁵	-	-	a ö ⁶	a ö ⁷	-	a ⁸	-	-	a ö ⁹	-	a ¹⁰	-

a = ist anzugeben

ö = wird veröffentlicht

¹Allgemeine, nicht nur anlassbezogene Pflicht zur Anzeige „sonstiger Tätigkeiten, die auf für die Ausübung des Mandates bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen könnten“

² Ab 400 €/m oder 4800 €/a

³ Ab 750 € pro Einzelfall

⁴ In drei Stufen

⁵ Ab 400 €/m oder 4.800 €/a

⁶ Nur Einkünfte nach Frage 1 Ziffer 6

⁷ Nur Einkünfte nach Frage 1 Ziffer 6 ab 750 € pro Einzelfall

⁸ Ab 12.000 €/a, auch zeitliche Beanspruchung

⁹ Außer Einkünften nach Frage 1 Ziffern 5 und 8, ab 1.000 €/m oder 10.000 €/a

¹⁰ Bei Überschreitung von Mindestbeträgen, die vom Präsidenten unter Orientierung an den Regelungen des Bundestages festgelegt werden