

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD, FDP und SSW

Drucksache 20/859

Verfasst von der Regionalgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein/Bremen von Transparency Deutschland; federführend Thilo Kitzmann

Hoisdorf, 26. April 2023

Der Entwurf zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz beruht im Wesentlichen auf Änderungen des V. und VI. Abschnittes des Schleswig-Holsteinischen Abgeordnetengesetzes (SH AbgG). Als normatives Ziel der Änderungsbegründung ist beabsichtigt, das Vertrauen in die Unabhängigkeit der Mitglieder des Landtages und die Integrität des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu stärken.

Insbesondere aufgrund des aktuellen Geschehnisses um den Thüringer CDU-Landes- und Fraktionsvorsitzenden ist auch auf Landesebene eine Erhöhung der parlamentarischen Transparenz und somit eine Änderung SH AbgG mit der vorgenannten Zielvorgabe zu begrüßen.

Im Folgenden wird auf einige Gesetzesvorschläge konkret eingegangen:

I

Zu § 46 Abs. 2

Ähnlich wie § 108e StGB (Mandatsträgerbestechung) setzt § 46 Abs. 2 Satz 1 eine Tätigkeit in Ausübung des Mandats voraus. Angesprochen werden demnach Abgeordnetentätigkeiten bei Abstimmungen im Landtag des Landes Schleswig-Holstein. Zum einen erscheint angesichts der Debatten um Tätigkeiten von Abgeordneten außerhalb des Mandats die Formulierung „für die Ausübung des Mandats“ zu eng. So sollte sie durch eine weitere Formulierung ersetzt werden, wie beispielsweise „im funktionalen Zusammenhang mit der Stellung als Abgeordnete darf ein Mitglied des Landtages keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder Vermögensvorteile annehmen“.

Weiterhin hat die unabhängige Ausübung des repräsentativen Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit der Abgeordneten zu stehen. Bereits der Anschein auf das Bestehen eines Interessenkonflikts muss vermieden werden. Es ist daher folgerichtig, dass Mandatsträger von Dritten keine Vorteile für die Mandatserfüllung erhalten dürfen. Die in § 46 Abs. 2 Nr. 1 einzufügende Begrifflichkeit „erkennbar“ beschreibt und verlangt, wie der zu streichende Begriff „nur“, einen direkten Zusammenhang von dem gewährten Vorteil zur Mandatstätigkeit. Es ist jedoch anzuraten, dass ein angebotener Vorteil zur Mandatstätigkeit schon dann abgelehnt werden muss, sobald eine mögliche Beeinflussung in Betracht gezogen werden kann. Es wird vorgeschlagen in § 46 Abs. 2 Nr. 1 die Worte „*die nur deshalb gewährt werden, weil*“ in „*wenn in Betracht gezogen werden kann, dass*“ zu ändern. Durch diese Formulierung würden auch indirekte bzw. lediglich korrelierende Zusammenhänge von gewährtem Vorteil zur Mandatstätigkeit umfasst.

Zu § 46 Abs. 3

§ 46 Abs. 3 erklärt die konkrete Interessenvertretung für Dritte im unmittelbarem Zusammenhang mit der Mandatsausübung gegenüber dem Landtag und der Landesregierung für unzulässig. Die Streichung der bisherigen Ausnahmeregelung zu freiberuflichen Tätigkeiten gem. § 48 SH AbgG wird ausdrücklich begrüßt. Aber auch die ehrenamtlichen Tätigkeiten als Interessenvertretung für Dritte gegenüber dem Landtag und der Landesregierung erscheint zu weitgehend. Im besonderen Fokus dieser Regelung stehen, wie auch in § 48 geregelt, Rechtsanwälte, welche Mandate für Dritte gegenüber dem Landtag und der Landesregierung im Ehrenamt/pro bono übernehmen. Allein dieser denkbare Fall impliziert einen Interessenkonflikt zwischen Mandat und exklusiver Interessenvertretung, welcher im Rahmen der repräsentativen Grundstruktur des Landesparlamentes und des freien und responsiv-orientierten Mandates nicht hinnehmbar ist.

Hinzu kommt, dass der als Interessenvertreter tätige Mandatsträger insbesondere bei unmittelbarem Zusammenhang zur Mandatsausübung über Informationen verfügt, welche er ohne Mandat nicht hätte. Diese Möglichkeit impliziert einen Wettbewerbsnachteil für alle Interessenvertreter ohne Mandat. Selbst bei konstruierten Fallbeispielen wäre stets unverständlich, warum kein Interessenvertreter ohne Mandat den Dritten vertreten könnte.

Transparency Deutschland schlägt vor, den § 46 Abs. 3 Satz 2 vollständig zu streichen.

II

Zu § 47 Abs. 3 Nr. 4 b)

§ 47 Abs. 2 – 7 ist als präventive Norm zur Offenlegung von Interessenkonflikten der Mandatsträger zu verstehen. Nach der neuen Regelung des § 47 Abs. 3 Nr. 4 b) sollen Einkünfte über Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften nicht schriftlich der Präsidentin oder dem Präsidenten mitgeteilt werden, wenn aus der Gesellschafterstellung eine miterwirtschaftende Tätigkeit folgt, die von der Gesellschaft nicht eigens vergütet wird, „soweit die Tätigkeit der Kapital- oder Personengesellschaften nicht ausschließlich die private Vermögensverwaltung betrifft“. Die private Vermögensverwaltung ist legaldefiniert in § 14 S. 3 Abgabenordnung (AO). Demzufolge liegt eine (private) Vermögensverwaltung in der Regel dann vor, wenn **Vermögen genutzt wird, z.B. Kapitalvermögen verzinslich angelegt oder unbewegliches Vermögen vermietet oder verpachtet wird.**

Alleine aus den Beispielen der AO ergeben sich potentielle Konflikte zum Mandat. So ist als Fallbeispiel denkbar, dass ein Abgeordneter mit seiner Beteiligungskapitalgesellschaft einer dritten Kapitalgesellschaft einen fest verzinsten Kredit gewährt. Der Mandatsträger partizipiert somit am wirtschaftlichen Erfolg des den Kredit aufnehmenden Unternehmens und könnte im freien Mandat dadurch beeinträchtigt sein.

Auch die Verwaltung von unbeweglichem Vermögen in Form von Vermietung oder Verpachtung kann das freie Mandat durchaus beeinflussen. Als weiteres Fallbeispiel könnte ein Mandatsträger mit Immobilienbesitz die aktuellen Reformen zur ökologischen Sanierung aufgrund von Eigeninteressen kritisch sehen und daher zum eigenen Vorteil beeinflussen wollen. Das freie, responsiv-orientierte Mandat könne daher durch sachfremde Eigeninteressen durchaus beeinflusst werden. Lediglich eine präventive Notwendigkeit zur Offenlegung dieser Interessenkonflikte würde diese dargestellten Zielkonflikte offenlegen und somit einhegen.

Es wird daher von einer Änderung des § 47 Abs. 3 Nr. 4 b) abgeraten.

Zu § 47 Abs. 4

§ 47 Abs. 4 in der bisherigen Fassung regelt die Offenlegung der Höhe der Einkünfte aus § 47 Abs. 3. Bisher gab es zu diesen Mitteilungspflichten gegenüber der Präsidentin oder

dem Präsidenten keine Einkommensgrenzen. Nun werden durch den Änderungsantrag Freigrenzen von 1.000 Euro im Monat oder, wenn dies nicht der Fall ist, den Betrag von 10.000 Euro im Kalenderjahr eingeführt. Darüberhinausgehende Mitteilungspflichten werden nun nichtmehr als konkrete Bruttobeträge, sondern als abstrakte Stufenmodellmitteilungen geregelt.

Zum Vergleich sei erwähnt, dass § 45 Abs 3 Bundes-AbgG lediglich Freigrenzen von 1.000 Euro im Monat oder, wenn dies nicht der Fall ist, den Betrag von 3.000 Euro im Kalenderjahr und insbesondere keine Stufenmodellregelung vorsieht. Es ist nicht nachvollziehbar, warum die nun beabsichtigte Landesregelung hinter der Bundesregelung so deutlich zurückbleibt und bisherige sinnvolle Mitteilungspflichten aufgeweicht werden sollen. In der Begründung zur Gesetzesänderung werden Einkünfte unterhalb der vorgeannten neuen Grenzwerte als „Bagatellgrenze“ bezeichnet. Gem. §§ 40, 41a SGB II liegt die Bagatellgrenze zur Berechnung des Bürgergeldes bei 50,00 €. Angesichts dieses Betrags ist unerklärlich, warum eine monatliche Bagatellgrenze bei Landesabgeordneten um den Faktor 20 höher liegen sollte. Auch wenn der gezeigte Vergleich keine direkten Zusammenhänge aufweist, zeigt er jedoch, dass die im Entwurf dargelegten Grenzen sich auch an der bürgerlichen Lebenswirklichkeit orientieren sollten.

Zudem wird ausgeführt, dass „unterhalb der vorgeschlagenen Grenzwerte massenhafte Anzeigen solcher Bagatellbeträge“ zu befürchten seien, welche „den Blick auf das Wesentliche verstellen“. Diese Argumentation überzeugt jedoch nicht. Eine derart befürchtete Flut von Meldungen kann durch digitale Lösungen für Massedatenverwaltungen sicher begegnet werden. Das Argument des „verstellten Blickes“ kann somit nicht nachvollzogen werden.

Transparency Deutschland lehnt die Einführung von Freigrenzen und die Einführung einer kryptischen Stufenregelung unter den dargestellten Grenzwerten ab. Diese Regelung wäre – auch im Verhältnis zum Bundes-AbgG – ein deutlicher Rückschritt in der Transparenz von Mandatsträgerkonflikten und somit bei der Kontrolle und Vermeidung von Interessenkonflikten.

III.

Zu § 48

Analog zu § 46 Abs. 3 sieht Transparency Deutschland auch bei der Regelung des § 48 sowohl gegen das Land wie für das Land Schleswig-Holstein Interessenkonflikte, welche

mit dem freien, responsiv-orientierten Landtagmandates nicht vereinbar sind. Zudem ist zu bemängeln, dass die Vereinbarkeit von Mandat und exklusiver Interessenvertretung aufgrund des parlamentarischen Informationsvorteils Wettbewerbsnachteile für Interessenvertreter ohne Mandat mit sich bringt. Es ist daher angeraten, § 48 grundlegend neu zu fassen bzw. in § 46 Abs 3 aufgehen zu lassen.

Fazit für Transparency Deutschland:

Insbesondere durch die beabsichtigten Änderungen des § 47 würde Schleswig-Holstein gegenüber den für Bundestagsabgeordnete und für Abgeordnete anderer Landtage geltenden Regeln zurückfallen. Die gebotene Erhöhung der parlamentarischen Transparenz ist durch die geplanten Änderungen nicht zu erwarten. Vielmehr erhielten Mandatsträger durch die eingeführten Freigrenzen und durch die mangelnde Meldepflicht zur privaten Vermögensverwaltung erhebliche Möglichkeiten, Nebeneinkünfte nicht offenlegen zu müssen.

Der Gesetzesentwurf lässt darüber hinaus erneut eine Aufzeichnungspflicht bezüglich der für alle Nebentätigkeiten aufgewandten Arbeitszeiten vermissen. Denn die alleinige Höhe der sonstigen Einnahmen von Abgeordneten besagt – insbesondere unter Berücksichtigung der Neuregelungen zu der Ausnahme von privater Vermögensverwaltung, den Freigrenzen und durch die Stufendarstellung – noch nichts zu deren Umfängen in Relation zur eigentlichen Abgeordnetentätigkeit aus. Eine derartige Aufzeichnungspflicht ist Voraussetzung, um der Forderung Nachdruck zu verleihen, dass die Arbeit für das Abgeordnetenmandat im Mittelpunkt der Tätigkeit steht. Hinzuweisen ist auch auf die Parallele zu § 73 Abs. 1 Nr. S-H LBG.

Zudem haben Mandatsträger privilegierten Zugang zu Entscheidungsträgern der öffentlichen Hand. Wie Transparency Deutschland in der Stellungnahme zur DrS 19/3220 aufführte, wird nach wie vor eine Regelung vermisst, welche die Art und den Umfang von Geschäften zwischen Mandatsträgern und der öffentlichen Hand regulieren und offenlegen. Die Maskenaffären sind diesbezüglich ein mahnendes Vorkommnis.

Letztendlich sind nach dem Dafürhalten von Transparency Deutschland auch die Kontrolle der Einhaltung der Regeln und die Sanktionierung bei Verstößen immer noch unzureichend geregelt. Bislang kommt diese Aufgabe dem Parlamentspräsidium zu, welches allerdings mangels Ressourcen eine zeitnahe konsistente Kontrolle nicht leisten kann. Theoretisch ist zudem eine politische Rücksichtnahme bei der Verfolgung von Verstößen aufgrund der parlamentarischen Eigenkontrolle nicht auszuschließen. Zur effektiven Kontrolle der parlamentarischen Pflichten empfiehlt Transparency Deutschland daher die Einrichtung einer mit den erforderlichen Personalressourcen ausgestatteten unabhängigen Stelle, ähnlich der des Datenschutzbeauftragten.

Thilo Kitzmann;
Mitglied der Regionalgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein/Bremen

Hoisdorf, der 26. April 2023