

## Gesetzentwurf

### der Fraktion DIE LINKE

## Gesetz zur Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes und anderer Gesetze (Gesetz zum Umgang mit Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften)

### A. Problem und Regelungsbedürfnis

Derzeit wird am "Fall" der Offenlegung von Vortragshonoraren eines jetzigen Bundestagsabgeordneten und früheren Bundesfinanzministers über notwendige bzw. mögliche Reformen der Regelungen zum Umgang mit Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften von Bundestagsabgeordneten diskutiert. Dieses Thema ist aber auch bezogen auf Thüringen und den Thüringer Landtag von erheblicher Bedeutung. Spätestens seit der Affäre um Landtags- und Bundestagsabgeordnete, die von einem deutschen Auto-Konzern (auch) während ihrer Zeit als Abgeordnete Gehaltszahlungen erhalten haben, ohne dafür dem Unternehmen (entsprechende) Gegenleistungen in Form von Arbeitstätigkeit bzw. Dienstleistungen im bzw. für das Unternehmen zu erbringen, wurde das Thema Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte und deren mögliche (negative) Auswirkungen auf die Ausübung der Mandatstätigkeit durch die Abgeordneten verstärkt diskutiert und in einigen Parlamenten auch gesetzgeberisch aufgegriffen.

An der o. g. Affäre und in der nachfolgenden Diskussion wurde deutlich, dass bei der Mandatsausübung die Gefahr besteht, dass der Abgeordnete nicht - wie es in den unterschiedlichen Verfassungen auf Bundes- und Länderebene heißt - als Vertreter des ganzen Volkes - also aller Einwohnerinnen und Einwohner - und nur seinem Gewissen verpflichtet handelt, sondern sich zum Vertreter und "Boten" von gesellschaftlichen und vor allem wirtschaftlichen Lobby-Gruppen, Wirtschaftsverbänden oder gar einzelner Unternehmen machen lässt. Diese Art der Interessenvertretung ist in keiner Weise demokratisch legitimiert. Der auf Offenheit, Öffentlichkeit und durch formale Regelungen auf Chancengleichheit und Nachvollziehbarkeit angelegte demokratische Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess - vor allem auf parlamentarischer Ebene und wenn es um Gesetzgebung geht - darf durch intransparente "Lobby-Verstrickungen von Handelnden nicht deformiert" werden. Eine solche Deformation führt auch zu einer demokratischen Delegitimierung und einem Vertrauensverlust. Denn nach den Grundprinzipien der Verfassung muss sich das staatliche - also auch parlamentarische - Handeln auf eine demokratische "Legitimationskette" stützen, d. h., die Handelnden müssen ihre Handlungsberechtigung und ihre Beteiligung an Entscheidung nachvollziehbar aus den Entscheidungen des Parlaments und der Wahlentscheidung der Bevölkerung ableiten können.

Es ist nichts gegen die offene, nachvollziehbare und damit auch in Inhalt und Vorgehen kritisierbare Einbeziehung von Fachkompetenz in parlamentarische bzw. politische Entscheidungsprozesse einzuwenden. Das muss sogar sein, denn Politik und Gesetzgebung im "parlamentarischen Raumschiff" und am "Grünen Tisch" weist meistens Mängel auf. Verhindert werden sollte aber, dass in den Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozess im Parlament in verdeckter, nicht nachvollziehbarer Weise sachwidrige Wirtschafts- und Machtinteressen Eingang finden.

Es ist daher unverzichtbar, dass die Bürgerinnen und Bürger sich ein zutreffendes und umfassendes Bild darüber machen können, welche Interessen - bzw. ideellen und vor allem finanziellen Abhängigkeiten die politischen Aktivitäten und Entscheidungen von Abgeordneten mit beeinflussen (können).

Nur auf Grundlage solcher Tatsachen, die als Informationen umfassend öffentlich zugänglich sein müssen, ist es den in Thüringen lebenden Menschen - vor allem auch als Wählerin oder Wähler - möglich, sich mündig und selbstbestimmt ein zutreffendes Bild über die Abgeordneten bzw. die Parlamentskandidaten zu machen und eine verantwortungsvolle Wahlentscheidung zu treffen.

Nur mit solchen umfassend öffentlich zugänglichen Informationen ist es allen in Thüringen möglich, die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Thüringer Landtag und deren Ergebnisse entsprechend zu bewerten und einzuordnen. Dazu muss es den Bürgerinnen und Bürgern auch möglich sein, möglichst schnell ohne (großen) Aufwand und auf einem möglichst aktuellen Stand an diese Informationen zu gelangen.

Diese demokratischen Transparenz- und Offenlegungserfordernisse bestehen jedoch nicht nur mit Blick auf die Aktivitäten des Thüringer Landtags und seiner Abgeordneten. Vielmehr gilt dies auch für die Tätigkeit der Landesregierung und ihrer Mitglieder.

Angesichts der aktuell aufgekommenen Reformdebatte im Bundestag bzw. auf Bundesebene ist es nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE notwendig, die Debatte auch in Thüringen erneut zu führen. Daher legt die Fraktion DIE LINKE ihre Regelungsvorschläge bzw. ihren Gesetzentwurf aus dem Jahr 2007 in aktualisierter bzw. erweiterter Fassung erneut dem Thüringer Landtag zur Beratung vor.

## **B. Lösung**

Zwar gibt es in den Verhaltensregeln für die Mitglieder des Thüringer Landtags einige Bestimmungen über die Offenlegung solcher Informationen gegenüber der Präsidentin bzw. dem Präsidenten und zur Veröffentlichung im Handbuch. Jedoch haben diese Regelungen keinen Gesetzesrang und umfassen inhaltlich auch nicht alle in Frage kommenden Konstellationen, die die Gefahr der Beeinflussung von Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen durch "sachfremde Interessen" in sich bergen. Für ein angemessenes Bild über die Interessenverflechtungen eines Abgeordneten ist es auch notwendig zu wissen, welchen Umfang etwaige finanzielle "Beziehungen" in den genannten Fällen haben. Deshalb müssen entsprechende Einkünfte auch umfassend und in ihrer entsprechenden Höhe angezeigt und veröffentlicht werden.

Hinzu kommt, dass die - sehr eingeschränkte - Veröffentlichung von solchen Informationen ausschließlich im Handbuch des Landtags erfolgt und damit unter den Gesichtspunkten Zugänglichkeit und Aktualität bzw.

zeitnahe Aktualisierbarkeit erhebliche Defizite bestehen. Daher muss zukünftig der o. g. erweiterte Informationskatalog auch leicht zugänglich und nutzerfreundlich aufbereitet im Internet abrufbar sein. Um den Regelungen einen noch höheren Verbindlichkeitscharakter zu geben, werden die Offenlegungsbestimmungen auch in ihren Details nun ebenfalls im Abgeordnetengesetz verankert. Dieser Gewinn an Bindungswirkung wiegt stärker als das Argument der möglichen "Überfrachtung" des Gesetzestextes. Hinzu kommt, dass Gesetze öffentlich besser zugänglich sind als "Verhaltensregeln", die "nur" interne parlamentarische Vereinbarungen sind.

Zu berücksichtigen ist auch, dass eine wirksame Stärkung der Transparenz nur durch entsprechende Sanktionierung von Verstößen gegen Anzeige- und Veröffentlichungspflichten erreicht werden kann. Diese Sanktionen sind als Eingriff in den Abgeordnetenstatus ebenfalls auf Gesetzesebene verankert.

Diese ins Thüringer Abgeordnetengesetz - dort Fünfter Abschnitt: Unabhängigkeit des Abgeordneten - neu zu integrierenden Vorschriften benötigen noch "Untersetzung" und Konkretisierung in der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags und ihrer Anlage 1, den "Verhaltensregeln für die Mitglieder des Thüringer Landtags". Da die Geschäftsordnung weder den Rang des Gesetzes noch den einer Verordnung hat, werden die dort notwendigen Änderungen nicht im Rahmen dieses Gesetzentwurfs, sondern mittels eines Antrags in den Landtag eingebracht.

Ausgangspunkt der Vorschläge sind zwar die für den Bundestag getroffenen Regelungen. Allerdings ist die Ausgestaltung für diesen vorliegenden Gesetzentwurf auch stark geprägt durch eine umfassende Berücksichtigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Anzeige-, Offenlegungs- und Veröffentlichungspflichten (Urteil vom 4. Juli 2007 auf Grundlage von vier zur Entscheidung verbundenen Verfahren 2 BvE 1/06 bis 2 BvE 4/06). Auf Grund der Bewertungen dieses Urteils ist in das Thüringer Abgeordnetengesetz auch die so genannte "Mittelpunktregelung" zu übernehmen. Gerade die aktuelle Diskussion des Problemfeldes macht deutlich, dass es zur konsequenten Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts notwendig ist, über die im Bundestag zurzeit geltenden Regelungen hinauszugehen.

Daher ist im vorliegenden Gesetzentwurf das Modell einer umfassenden Veröffentlichung auch bezüglich der tatsächlichen Höhe der Einkünfte im konkreten Einzelfall gewählt. Zum Schutz der Rechte Dritter sind Ausnahmen für den Fall vorgesehen, dass andernfalls mit der Veröffentlichung der geltende Berufsgeheimnisschutz (z. B. bei Ärzten und Rechtsanwälten) unterlaufen würde (vgl. §§ 42 ff. Abgeordnetengesetz - neu-).

Eine der Kernaussagen des Gerichts zur Thematik Transparenz lautet:

"Mit den Transparenzregelungen sollen berufliche und sonstige Verpflichtungen des Abgeordneten neben dem Mandat und daraus zu erzielende Einkünfte den Wählern sichtbar gemacht werden. Sie sollen sich mit Hilfe von Informationen über mögliche Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten ein besseres Urteil über die Wahrnehmung des Mandats durch den Abgeordneten auch im Hinblick auf dessen Unabhängigkeit bilden können. Diesbezügliche Kenntnis ist nicht nur für die Wahlentscheidung wichtig. Sie sichert auch die Fähigkeit des Deutschen Bundestages und seiner Mitglieder, unabhängig von verdeck-

ter Beeinflussung durch zahlende Interessenten das Volk als Ganzes zu vertreten. Das Volk hat Anspruch darauf zu wissen, von wem - und in welcher Größenordnung - seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen. Das Interesse des Abgeordneten, Informationen aus der Sphäre beruflicher Tätigkeiten vertraulich behandelt zu sehen, ist gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages grundsätzlich nachrangig." (vgl. auch Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007)

Die den Urteilsspruch tragende Begründung verweist immer wieder und sozusagen als "roter Faden" darauf, dass möglichst weit reichende Transparenz hinsichtlich der Aktivitäten und Tätigkeiten neben dem Mandat eine Grundvoraussetzung, nicht nur für mündige Entscheidungen von Wählerinnen und Wählern, sondern auch für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Demokratie und das Parlament als Repräsentativorgan der Bürger, ist. "Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt, zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.", heißt es dazu im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007 (vgl. Abschnitt 271), das an dieser Stelle wiederum Bezug nimmt auf ältere Rechtsprechung des Gerichts, hier das "Diätenurteil" aus dem Jahr 1975.

Angesichts dieser für eine "funktionierende", d. h. lebendige Demokratie herausragenden und unverzichtbaren Funktion der Transparenz ist eine Ausweitung und Konkretisierung der Anzeige- und Offenlegungspflichten auch hinsichtlich des Thüringer Landtags unabdingbar und dringend zeitnah geboten. Dabei sollte auch beachtet werden, dass in vielen anderen europäischen und außereuropäischen Staaten für die Ausübung von Nebentätigkeiten, die Erzielung von Nebeneinkünften und deren Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit - d. h. vor allem gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern - ebensolche oder gar viel umfassendere Regelungen gelten, wie dies mit den in die Praxis umgesetzten Regelungen des Bundestags nun festgeschrieben wird. Das Bundesverfassungsgericht macht das in seinem Urteil an Beispielen wie Schweden, Norwegen, den Niederlanden, Polen, Spanien, Italien oder den Vereinigten Staaten deutlich.

Das vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom Jahr 2007 als zentral für die Demokratie benannte Transparenzprinzip sollte bzw. muss nach Ansicht der Fraktion DIE LINKE nicht nur im Bereich der Abgeordnetentätigkeit verwirklicht werden. Es gilt ebenso für den Bereich der Landesregierung und ihre Entscheidungsfindung. Daher werden die Transparenz- und Antilobbyregelungen aus dem Abgeordnetengesetz auch in das Ministergesetz übertragen. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird ergänzend bzw. erneut die Forderung nach einer "Karenzzeit" für Mitglieder der Landesregierung nach Ausscheiden aus dem Amt festgeschrieben.

Diese Regelung war schon im Rahmen der letzten Novelle des Thüringer Ministergesetzes (2010/2011) in die Debatte eingebracht, aber von der Landtagsmehrheit abgelehnt worden.

### **C. Alternativen**

Im Rahmen der Zielsetzung keine

**D. Kosten**

Die zukünftig zusätzliche Veröffentlichung der Daten im Internet dürfte keine (nennenswerten) Mehrkosten verursachen, da davon ausgegangen werden kann, dass die insoweit notwendige Umgestaltung der Internetseiten des Landtags entweder als hausinterne Lösung möglich ist oder aber im Rahmen eines schon mit einer externen Firma bestehenden Vertrags zur Pflege und Betreuung der Internetseiten des Thüringer Landtags erledigt werden kann. Mehrkosten in geringem Umfang könnten jedoch für eine Neuauflage des Handbuchs des Landtags anfallen.

**Gesetz zur Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes und anderer Gesetze  
(Gesetz zum Umgang mit Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften)**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1  
Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes**

Das Thüringer Abgeordnetengesetz in der Fassung vom 9. März 1995 (GVBl. S. 121), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 374), wird wie folgt geändert:

1. Nach der Überschrift des Fünften Teils wird folgender neue § 42 eingefügt:

"§ 42  
Ausübung des Mandats

(1) Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Thüringer Landtags. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig.

(2) Für die Ausübung des Mandats darf ein Mitglied des Thüringer Landtags keine anderen als die gesetzlich vorgesehenen Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile annehmen. Unzulässig ist insbesondere die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Thüringer Landtag erwartet wird. Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, wenn diese Leistung ohne angemessene Gegenleistung des Mitglieds des Thüringer Landtags gewährt wird.

(3) Nach Absatz 2 unzulässige Zuwendungen oder Vermögensvorteile oder ihr Gegenwert sind dem Haushalt des Landes zuzuführen. Der Präsident macht den Anspruch durch Verwaltungsakt geltend, soweit der Erhalt der Zuwendung oder des Vermögensvorteils nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Der Anspruch wird durch einen Verlust der Mitgliedschaft im Thüringer Landtag nicht berührt. Das Nähere bestimmen die Verhaltensregeln nach § 42 c.

(4) Tätigkeiten vor Übernahme des Mandats sowie Tätigkeiten, Beteiligungen und Einkünfte neben dem Mandat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, sind nach Maßgabe des § 42 a anzuzeigen und zu veröffentlichen. Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten oder Einkünfte nicht angezeigt, kann der Vorstand nach Anhörung des Betroffenen ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen. Der Präsident macht das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend. § 29 bleibt unberührt. Das Nähere bestimmen die Verhaltensregeln nach § 42 c."

2. Folgende §§ 42 a und b werden eingefügt:

"§ 42 a

Anzeige- und Veröffentlichungspflichten bei  
Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften

(1) Die Abgeordneten haben dem Präsidenten des Landtags anzuzeigen:

1. die neben dem Mandat ausgeübten Berufe, und zwar
  - a) unselbstständige Tätigkeit unter Angabe des Arbeitgebers (mit Branche), der eigenen Funktion bzw. dienstlichen Stellung,
  - b) selbstständige Gewerbetreibende: Art des Gewerbes und Angabe der Firma,
  - c) freie Berufe, sonstige selbstständige Berufe: Angabe des Berufszweigs,
  - d) Angabe des Schwerpunkts der beruflichen Tätigkeit bei mehreren ausgeübten Berufen;
2. früher ausgeübte Berufe;
3. vergütete und ehrenamtliche Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstands, Aufsichtsrats, Verwaltungsrats, sonstigen Organs oder Beirats einer Gesellschaft, Genossenschaft, eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens oder einer Körperschaft, Stiftung des öffentlichen oder privaten Rechts oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts, eingeschlossen die Mandate in Gebietskörperschaften;
4. vergütete und ehrenamtliche Funktionen in Berufsverbänden, Wirtschaftsvereinigungen, sonstigen Interessenverbänden oder ähnlichen Organisationen auf Landes- oder Bundesebene;
5. entgeltliche Tätigkeiten der Beratung, Vertretung fremder Interessen, Erstattung von Gutachten, publizistische und Vortragstätigkeit, soweit diese Tätigkeiten nicht im Rahmen des ausgeübten Berufs liegen; die Anzeigepflicht gilt insbesondere auch bei entsprechenden Tätigkeiten für das Land, wenn sie nicht unmittelbar zur Ausübung des Mandats gehören;
6. vergütete Nebentätigkeiten, soweit diese nicht bereits als ausgeübte Berufe angegeben sind;
7. Zuwendungen, insbesondere Geldspenden, die sie als Kandidaten für die Landtagswahl oder für ihre politische Tätigkeit als Landtagsabgeordnete erhalten haben; die Abgeordneten haben über solche Zuwendungen gesondert Rechnung zu führen;
8. das Bestehen bzw. der Abschluss von Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Landtags während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen;
9. Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss auf ein Unternehmen begründet wird.

Die Grenzen der Anzeigepflicht legt der Präsident in den gemäß Absatz 4 zu erlassenden Ausführungsbestimmungen fest.

(2) Bei einer Tätigkeit, einem Vertrag oder einer Beteiligung, die gemäß Absatz 1 Nr. 1 bis 9 anzeigepflichtig sind, ist neben den Angaben zu Art und Inhalt der Tätigkeit bzw. Auftrag- bzw. Arbeitgeber und der anderen dort benannten Kriterien auch die Höhe der jeweiligen

Einkünfte anzugeben. Zu Grunde zu legen sind hierbei die für eine Tätigkeit zu zahlenden Bruttobeträge unter Einschluss von Entschädigungs-, Ausgleichs- und Sachleistungen. Anzugeben ist bei der Anzeige von Beteiligungen auch die Höhe der Beteiligung selbst unter Angabe des Anteils vom Hundert am Gesamtkapital.

(3) Die Anzeigepflicht umfasst nicht die Mitteilung von Tatsachen über Dritte, für die der Abgeordnete gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen kann. Der Präsident kann in diesen Fällen in den Ausführungsbestimmungen festlegen, dass die Anzeigepflicht so zu erfüllen ist, dass die in Satz 1 genannten Rechte nicht verletzt werden. Hierzu kann er insbesondere vorsehen, dass statt der Angaben zum Auftraggeber eine Branchenbezeichnung anzugeben ist. Anzeigen nach diesen Vorschriften sind innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Erwerb der Mitgliedschaft im Thüringer Landtag sowie nach Eintritt von Änderungen oder Ergänzungen während der Wahlperiode dem Präsidenten einzureichen.

(4) Der Präsident erlässt Ausführungsbestimmungen über den näheren Inhalt und Umfang der Anzeigepflicht, nachdem er dem Vorstand und den Fraktionsvorsitzenden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben hat.

(5) Die Abgeordneten sind gehalten, für die Angaben nach den Absätzen 1 bis 3 den vom Präsidenten im Einvernehmen mit dem Ältestenrat herausgegebenen Fragebogen zu verwenden. Änderungen sind unverzüglich mitzuteilen.

(6) Die Angaben gemäß Absatz 1 Nr. 1 bis 9 werden im Amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Thüringer Landtags veröffentlicht. Die Angaben über Einkünfte und Auftraggeber werden in der in den Absätzen 2 und 3 festgelegten Form auf der Internetseite des Landtags veröffentlicht. Entsprechend veröffentlicht wird auch der Vom-Hundert-Anteil am Gesamtkapital, dem die Beteiligung entspricht. Regelmäßige monatliche Einkünfte sind als solche zu kennzeichnen.

(7) Wirkt ein Abgeordneter in einem Ausschuss des Landtags an der Beratung oder Abstimmung über einen Gegenstand mit, an welchem er selbst oder ein anderer, für den er gegen Entgelt tätig ist, ein unmittelbares wirtschaftliches Interesse hat, so hat er diese Interessenverknüpfung zuvor im Ausschuss offenzulegen, soweit sie sich nicht aus den Angaben im Handbuch oder im Internet ergibt.

(8) In beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten sind Hinweise auf die Mitgliedschaft im Landtag zu unterlassen.

#### § 42 b

##### Überprüfung der Einhaltung der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten und Sanktionen

(1) In Zweifelsfragen hinsichtlich der in § 42 a festgelegten Anzeige- und Veröffentlichungspflichten ist der Abgeordnete verpflichtet, durch Rückfragen beim Präsidenten sich über die Auslegung der Bestimmungen zu vergewissern.



(2) Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass ein Mitglied des Thüringer Landtags seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat, holt der Präsident zunächst dessen Stellungnahme ein und leitet eine Prüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ein. Er kann von dem betroffenen Mitglied ergänzende Auskünfte zur Erläuterung und Aufklärung des Sachverhalts verlangen und den Vorsitzenden der Fraktion, der dieses Mitglied angehört, um Stellungnahme bitten.

(3) Ergibt sich nach der Überzeugung des Präsidenten, dass ein minder schwerer Fall bzw. leichte Fahrlässigkeit vorliegt (z. B. Überschreitung von Anzeigefristen), wird das betreffende Mitglied ermahnt. Ansonsten teilt der Präsident das Ergebnis der Überprüfung dem Vorstand und den Vorsitzenden der Fraktionen mit. Der Vorstand stellt nach Anhörung des betroffenen Mitglieds fest, ob ein Verstoß gegen die Verhaltensregeln vorliegt. Die Feststellung des Vorstands, dass ein Mitglied des Landtags seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat, wird unbeschadet weiterer Sanktionen nach § 42 als Drucksache veröffentlicht. Die Feststellung, dass eine Verletzung nicht vorliegt, wird auf Wunsch des Mitglieds des Landtags veröffentlicht.

(4) Bestehen Anhaltspunkte für eine Pflichtverletzung gegen ein Mitglied des Vorstands oder gegen einen Fraktionsvorsitzenden, nimmt das betroffene Mitglied des Thüringer Landtags an Sitzungen im Rahmen dieses Verfahrens nicht teil. Anstelle eines betroffenen Fraktionsvorsitzenden wird sein Stellvertreter gemäß Absatz 1 angehört und gemäß Absatz 2 unterrichtet. Bestehen Anhaltspunkte dafür, dass der Präsident seine Pflichten nach den Verhaltensregeln verletzt hat, hat sein Stellvertreter nach den Vorschriften der Absätze 1 und 2 zu verfahren.

(5) Der Vorstand kann gegen das Mitglied des Thüringer Landtags, das seine Anzeigepflicht verletzt hat, nach erneuter Anhörung ein Ordnungsgeld festsetzen. Die Höhe des Ordnungsgelds bemisst sich nach der Schwere des Einzelfalls und nach dem Grad des Verschuldens. Es kann bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festgesetzt werden. Der Präsident führt die Festsetzung aus. Auf Wunsch des betreffenden Mitglieds kann eine Ratenzahlung vereinbart werden. § 29 Satz 3 gilt entsprechend. Bewertungsmaßstäbe und Kriterien für die Abwägungsvorgänge hinsichtlich der Schwere des Einzelfalls und des Grads des Verschuldens werden in den Ausführungsbestimmungen festgelegt.

(6) In Fällen des § 42 Abs. 3 leitet der Präsident nach Anhörung des betroffenen Mitglieds eine Prüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ein. Dabei ist bei der Prüfung auf Vorliegen einer angemessenen Gegenleistung im Sinne des § 42 Abs. 2 Satz 3 auf die Verkehrsüblichkeit abzustellen; hilfsweise ist entscheidend, ob Leistung und Gegenleistung offensichtlich außer Verhältnis stehen. Maßnahmen nach diesem Absatz setzen voraus, dass der Erhalt der Zuwendung oder des Vermögensvorteils nicht länger als drei Jahre zurückliegt. Der Präsident kann von dem Mitglied ergänzende Auskünfte zur Erläuterung und Aufklärung des Sachverhalts verlangen und den Vorsitzenden der Fraktion, der dieses Mitglied angehört, um Stellungnahme

bitten. Ergibt sich nach der Überzeugung des Präsidenten, dass eine unzulässige Zuwendung nach § 42 Abs. 2 vorliegt, teilt er das Ergebnis der Überprüfung dem Vorstand und den Vorsitzenden der Fraktionen mit. Der Vorstand stellt nach Anhörung des betroffenen Mitglieds fest, ob ein Verstoß gegen § 42 Abs. 2 vorliegt. Der Präsident macht den Anspruch gemäß § 42 Abs. 3 im Wege eines Verwaltungsakts geltend. Die Feststellung, dass ein Mitglied des Thüringer Landtags seine Pflichten nach dem Thüringer Abgeordnetengesetz verletzt hat, wird unbeschadet weiterer Sanktionen nach § 42 als Drucksache veröffentlicht. Die Feststellung, dass eine Verletzung nicht vorliegt, wird auf Wunsch des Mitglieds des Thüringer Landtags veröffentlicht. Absatz 3 gilt entsprechend.

(7) Im Rahmen von Überprüfungsverfahren nach den Absätzen 1 bis 6 haben die Fraktionen ein eigenständiges Stellungnahmerecht, soweit Mitglieder ihrer Fraktion betroffen sind."

3. Der bisherige § 42 wird § 42 c und erhält folgende Fassung:

"§ 42 c  
Verhaltensregeln

Der Thüringer Landtag gibt sich Verhaltensregeln, die insbesondere Bestimmungen enthalten müssen über

1. die Fälle einer Pflicht zur Anzeige von Tätigkeiten vor der Mitgliedschaft im Landtag sowie die Pflicht zur Anzeige von Berufen sowie wirtschaftlichen oder anderen Tätigkeiten neben dem Mandat, unterschieden nach Tätigkeiten vor und nach Mandatsübernahme einschließlich ihrer Änderungen während der Mandatsausübung,
  2. die Fälle einer Pflicht zur Anzeige der Art und Höhe der Beteiligungen und Einkünfte neben dem Mandat oberhalb festgelegter Mindestbeträge,
  3. die Unzulässigkeit einer Annahme von Zuwendungen, die ohne Leistung der geschuldeten Dienste nur in Erwartung der Vertretung der Interessen des Zahlenden im Landtag gewährt werden,
  4. die Pflicht zur Rechnungsführung und zur Anzeige von Spenden sowie Annahmeverbote und Ablieferungspflichten in den in den Verhaltensregeln näher bestimmten Fällen,
  5. die Veröffentlichung von Angaben im Amtlichen Handbuch des Landtags und auf dessen Internetseiten,
  6. nähere Regelungen zum Verfahren sowie die Befugnisse und Pflichten des Vorstands und des Präsidenten bei Entscheidungen nach § 42 Abs. 3 und 4,
  7. die Pflicht zur Offenlegung von Interessenverknüpfungen, die sich nicht aus den Veröffentlichungen im amtlichen Handbuch ergeben, vor Ausschussberatungen oder Abstimmungen,
  8. die Pflicht zur Unterlassung von Hinweisen auf die Mitgliedschaft im Landtag in beruflichen und geschäftlichen Angelegenheiten,
  9. das Verfahren sowie die Befugnisse und Pflichten des Präsidenten und der anderen Vorstandsmitglieder bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln."
4. Die Inhaltsübersicht wird den vorstehenden Änderungen angepasst.

**Artikel 2**  
**Änderung des Thüringer Ministergesetzes**

§ 5 des Thüringer Ministergesetzes in der Fassung vom 14. April 1998 (GVBl. S. 104), das zuletzt durch Gesetz vom 25. Oktober 2011 (GVBl. S. 265) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Der Überschrift werden ein Komma und das Wort "Offenlegungspflichten" angefügt.
2. Nach Absatz 2 werden folgende neue Absätze 3 und 4 eingefügt:

"(3) Mitglieder der Landesregierung dürfen nach dem Ausscheiden aus dem Amt für die Dauer von fünf Jahren keiner Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes nachgehen, insbesondere für private Erwerbsgesellschaften oder in Beraterfunktion, die mit der ausgeübten dienstlichen Tätigkeit im Zusammenhang steht. Der Landtag kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder Ausnahmen beschließen, wenn kein sachlicher oder personeller Zusammenhang dieser beabsichtigten Tätigkeit mit dem bisher ausgeübten Regierungsamt besteht und eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen auszuschließen ist.

(4) Für die Offenlegung der Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder der Thüringer Landesregierung gelten die §§ 42 bis 42 c entsprechend mit der Maßgabe, dass die Anzeigepflichten statt gegenüber dem Präsidenten des Landtags gegenüber dem Ministerpräsidenten zu erfüllen sind, die Veröffentlichungen im Internet auf den Regierungsseiten des Freistaats zu erfolgen hat und der Ministerpräsident für das Verfahren bei Sanktionen von Verstößen gegen die Anzeige-/Offenlegungspflichten zuständig ist. An die Stelle der Anwendungsvorschriften tritt eine Rechtsverordnung, die von der Staatskanzlei mit Zustimmung des Landtags erlassen wird."

3. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 5.
4. Die Inhaltsübersicht wird den vorstehenden Änderungen angepasst.

**Artikel 3**  
**Änderung des Thüringer Gesetzes zur**  
**Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung**

§ 5 des Thüringer Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung vom 15. Dezember 1992 (GVBl. S. 576), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2011 (GVBl. S. 531) geändert worden ist, erhält folgende Fassung:

§ 5 wird wie folgt neu gefasst:

"§ 5  
Zuständigkeiten des Oberverwaltungsgerichts  
im ersten Rechtszug

Das Thüringer Oberverwaltungsgericht entscheidet im ersten Rechtszug auch

1. über Streitigkeiten, die Besitzeinweisungen in den Fällen des § 48 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung betreffen,
2. über Klagen gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach § 22 sowie §§ 42 bis 42 c des Thüringer Abgeordnetengesetzes. Die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes ergehen in diesen Fällen zugleich auch im letzten Rechtszug."

**Artikel 4**  
**Inkrafttreten**

Das Gesetz tritt am Ersten des Monats in Kraft, der auf die Verkündung folgt. Ansprüche, die bis zu diesem Zeitpunkt schon fällig geworden, aber dem Anspruchsberechtigten noch nicht zugeflossen sind, bleiben unberührt.

**Begründung:****Zu Artikel 1 (Änderung Thüringer Abgeordnetengesetz)**

Zu Nummer 1 (Neufassung § 42 - nun "Ausübung des Mandats"):

Der neu gefasste § 42 nimmt Regelungen des Abgeordnetengesetzes für die Mitglieder des Bundestags zum Ausgangspunkt, die in dieser Form geschaffen worden waren, nachdem "Scheindienstverträge" mit ausgeprägtem Charakter von Landtagsabgeordneten in Niedersachsen mit großen Unternehmen bekannt geworden waren.

- a) Die in Absatz 1 getroffene "Mittelpunktregelung" war von einem Teil der Antragsteller im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht im Jahr 2007 angegriffen worden. Das Urteil stellt jedoch die Zulässigkeit der Regelung fest. In der die Entscheidung tragenden Begründung wird dazu angeführt:

"... Es entspricht dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und liegt im konkreten Interesse des Wählers und der Bevölkerung insgesamt, dass der Abgeordnete sein ihm anvertrautes Amt auch tatsächlich ausübt. Nur so kann das Parlament möglichst vollständig, das heißt unter aktiver Teilnahme aller Abgeordneten seine Aufgaben wahrnehmen (vgl. BVerfGE 56, 396; 405; siehe auch BVerfGE 102, 224; 237). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahr 1971 festgestellt, dass auf der Ebene des Bundes die Tätigkeit des Abgeordneten zu einem Beruf geworden ist, der den vollen Einsatz der Arbeitskraft fordert (vgl. BVerfGE 32, 157; 164 sowie schon BVerfGE 4, 144; 151). In der Folgezeit ist das Gericht davon ausgegangen, dass der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat so stark gewachsen sei, dass der Abgeordnete in keinem Fall mehr seine Verpflichtungen mit der im Arbeitsleben sonst üblichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden bewältigen könne (vgl. BVerfGE 40, 296; 312 ff.). Seitdem haben sich die Verhältnisse nicht in einer Weise gewandelt, die eine veränderte Einschätzung erlaubt oder gar erforderlich macht. Die Arbeit des Deutschen Bundestages hat im Gegenteil in den zurückliegenden Jahren an Komplexität noch erheblich zugenommen; das ist evident und schlägt sich in der zeitlichen Inanspruchnahme der Bundestagsabgeordneten nieder (vgl. Patzelt, Abgeordnete und Repräsentation, 1993, S. 451 und passim, wonach Bundestagsabgeordnete ihrem Mandat das Doppelte der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit widmen).

Mit dem repräsentativen Status des Abgeordneten gemäß Artikel 38 Abs. 1 Grundgesetz selbst sind folglich nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten verbunden, deren Reichweite durch das Gebot, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu wahren, bestimmt und begrenzt wird (vgl. BVerfGE 76, 256; 341 f.). In Übereinstimmung damit verpflichtet § 13 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages die Mitglieder des Deutschen Bundestags, an dessen Arbeiten teilzunehmen. Das Mandat aus eigenem Entschluss nicht wahrzunehmen, ist mit dem Repräsentationsprinzip unvereinbar (vgl. BVerfGE 56, 396; 405). Die Pflichtenstellung umfasst auch, dass jeder einzelne Abgeordnete in einer Weise und einem Umfang an den parlamentarischen Aufgaben teilnimmt, die deren Erfüllung gewährleistet. Nur der Umstand, dass die Abgeordneten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung ihres Mandats auch zeitlich in einem Umfang in Anspruch genommen sind, der es in der Re-

gel unmöglich macht, daneben den Lebensunterhalt anderweitig zu bestreiten, rechtfertigt den Anspruch, dass ihnen ein voller Lebensunterhalt aus Steuermitteln, die die Bürger aufbringen, finanziert wird (vgl. BVerfGE 32, 157; 164).

Entgegen der Ansicht der Antragsteller steht die Annahme einer verfassungsrechtlichen Pflichtenstellung des Abgeordneten nicht in Widerspruch zur verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung; auch nähert sie den Abgeordnetenstatus nicht in bedenklicher Weise demjenigen der Beamten an. Der Abgeordnete "schuldet", wie das Bundesverfassungsgericht in Abgrenzung zum Beamten betont hat, rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Freiheit sein Mandat wahr (BVerfGE 76, 256; 341). Er entscheidet in freier Eigenverantwortlichkeit über die Form der Wahrnehmung seines Mandats. Auch wenn der Abgeordnete, wie es in BVerfGE 40, 296 ;312 heißt, theoretisch die Freiheit hat, seine Aktivitäten im Plenum, in Fraktion und Ausschüssen sowie im Wahlkreis "bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken", er sich dies doch "aus den verschiedensten Gründen in der Praxis nicht leisten" kann, so steht er doch unter dem Gebot, dass die parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit, vielmehr den ganzen Menschen verlangt, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen (vgl. BVerfGE 40, 296; 313). Die Freiheit des Abgeordneten gewährleistet nicht eine Freiheit von Pflichten, sondern lediglich die Freiheit in der inhaltlichen Wahrnehmung dieser Pflichten. Nicht das "Ob", sondern nur das "Wie" der Repräsentation steht im freien Ermessen des Abgeordneten (so zutreffend H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 48 Rn. 34)..." (vgl. Abschnitte 210 bis 212).

- b) Die in Absatz 2 getroffene Regelung ist im Thüringer Abgeordnetenrecht eine Neuerung und betrifft eben solche Affären der Zahlung von Geldern an Abgeordnete zur bloßen "Interessenwahrnehmung" ohne (nachweisbare) Gegenleistung in Arbeitszeit- bzw. Dienstleistungen für den zahlenden "Arbeitgeber", also den klassischen Fall von "Lobbyismus" wie er auch in der eingangs dieses Gesetzentwurfs angesprochenen Affäre deutlich geworden ist. Die Vorschrift war von den Antragstellern in Karlsruhe auch nicht angegriffen worden. Sie findet sich inhaltlich vergleichbar auch in Abgeordnetengesetzen anderer Bundesländer.
- c) Die Regelung des § 42 Abs. 3 stellt die "Sanktionsnorm" bei Verstößen gegen das "Lobbyisten-Verbot" des Absatzes 2 dar und findet sich so oder vergleichbar außer im Abgeordnetengesetz für die Mitglieder des Bundestags auch in den Abgeordnetengesetzen anderer Bundesländer.
- d) Absatz 4 ist (Ermächtigungs-)Grundlage für Anzeige- und Veröffentlichungspflichten und Sanktionierung von Verstößen gegen diese Anzeige- und Offenlegungspflichten. Diese Regelung war von Antragstellern im Verfahren beim Bundesverfassungsgericht ebenfalls moniert worden und wurde durch das Urteil ebenfalls abgewiesen. Die den Urteilsspruch tragende Begründung führt zu diesem Punkt als "Kernbegründung" aus:

"Mit den Transparenzregelungen sollen berufliche und sonstige Verpflichtungen des Abgeordneten neben dem Mandat und daraus zu

erzielende Einkünfte den Wählern sichtbar gemacht werden. Sie sollen sich mit Hilfe von Informationen über mögliche Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten ein besseres Urteil über die Wahrnehmung des Mandats durch den Abgeordneten auch im Hinblick auf dessen Unabhängigkeit bilden können. Diesbezügliche Kenntnis ist nicht nur für die Wahlentscheidung wichtig. Sie sichert auch die Fähigkeit des Deutschen Bundestags und seiner Mitglieder, unabhängig von verdeckter Beeinflussung durch zahlende Interessenten das Volk als Ganzes zu vertreten. Das Volk hat Anspruch darauf zu wissen, von wem - und in welcher Größenordnung - seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen. Das Interesse des Abgeordneten, Informationen aus der Sphäre beruflicher Tätigkeiten vertraulich behandelt zu sehen, ist gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglichen Interessenverknüpfungen der Mitglieder des Deutschen Bundestages grundsätzlich nachrangig.

Die angegriffenen Anzeigepflichten, die den Mitgliedern des Deutschen Bundestags auferlegt werden, sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Gesetzgeber eine generelle Anzeigepflicht für Tätigkeiten und Einkünfte außerhalb des Mandats begründet hat, die auf für 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.

Auch unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit und Angemessenheit begegnen die Anzeigepflichten keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt insbesondere für die Verpflichtung, bei anzeigepflichtigen Tätigkeiten und Verträgen, die in die Zeit der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag fallen, auch die Höhe der jeweiligen Einkünfte, die bestimmte Beträge übersteigen, anzuzeigen und dabei die Bruttobeträge unter Einschluss von Entschädigungs-, Ausgleichs- und Sachleistungen zugrunde zu legen. Es geht bei der Anzeige von Einkünften nicht um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Abgeordneten, sondern um die Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen. Hierfür können auch Zuflüsse aus Tätigkeiten und Verträgen neben dem Mandat von Bedeutung sein, die nicht als Nettoerlöse für die private Lebensführung zur Verfügung stehen. Die Befürchtung der Antragsteller, der Bürger würde, da gemeinhin unter Einkünften Nettoerlöse verstanden würden, durch die Veröffentlichung der anzuzeigenden Zuflüsse irreführt und die betroffenen Abgeordneten wegen der Höhe ihrer vermeintlichen (Netto-)Einkünfte einem unzumutbaren Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, ist nicht geeignet, die Zulässigkeit der angegriffenen Regelung in Frage zu stellen. Zu unterstellen, im Zusammenhang mit den von den Antragstellern abzugebenden Erklärungen seien die Bürger zur Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettoeinkünften unfähig und etwaige Fehleinschätzungen nicht im Wege öffentlicher Diskussion ausräumbar, ist unrealistisch und einer Demokratie nicht angemessen.

Die gesetzlich normierte Veröffentlichung der anzeigepflichtigen Tätigkeiten sowie der Einkünfte nach Maßgabe bestimmter Einkommensstufen verletzt Rechte der Antragsteller ebenfalls nicht. Sie findet ihre grundsätzliche Rechtfertigung darin, dass die Beurteilung über die

Mandatsausübung des Abgeordneten den Wählern zukommt und ihnen die dafür erheblichen Informationen zur Verfügung stehen sollen.

Auch die Regelungen zur Sanktionierung von Verstößen gegen Anzeigepflichten sind mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar. Die Anzeigepflichten sollen dazu beitragen, einen fairen und transparenten Prozess der politischen Willensbildung überhaupt erst zu ermöglichen. Pflichten dieser Art müssen rechtlich konstituiert sein und im Bedarfsfalle durchgesetzt werden. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments würde beeinträchtigt und das Prinzip der strikten Gleichbehandlung aller Abgeordneten verletzt, wenn Offenlegungspflichten gegenüber Abgeordneten, die deren Erfüllung verweigern, mangels wirksamer Sanktionen nicht durchgesetzt werden könnten. Zudem würde das Parlament in den Augen der Öffentlichkeit machtlos erscheinen, die eigenen Regeln umzusetzen, was zu einem der Funktionsfähigkeit des Parlaments ebenfalls abträglichen Vertrauens- und Ansehensverlust führen müsste." (vgl. Pressemitteilung des Gerichts vom 4. Juli 2007)

Hinsichtlich der Vorgehensweise bei der Veröffentlichung haben die Einreicher des vorliegenden Gesetzentwurfs sich für die Nennung "offene Summe" entschieden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung darauf hingewiesen, dass zu der Wahrung von (gesetzlichen) Zeugnisverweigerungsrechten die Einführung eines "Stufensystems" "eher" angezeigt sei. Damit ist aber die Nennung von konkreten Summen dann möglich und unter dem Gesichtspunkt der Transparenz auch geboten, wo solche Zeugnisverweigerungsrechte nicht im Raum stehen. Es ist sogar bei Fällen des Zeugnisverweigerungsrechts möglich, bei denen die Nennung der Summe nicht den Zeugnischutz durchbricht, z.B. weil statt des konkreten Auftraggebers nur auf die Branche verwiesen wird und damit der Auftraggeber anonymisiert ist. Das "Stufensystem" des Bundestags ist jedoch zu holzschnittartig, um den Wählern angesichts der "Schematisierung" der Angaben eine differenzierte Einschätzung zu ermöglichen, daher wird für Thüringen eine andere Regelung festgeschrieben. Es wird komplett offengelegt auch in der Höhe, Grenzen sind nur der Berufsheimnisschutz und die Wahrung von Grundrechten Dritter.

Zu Nummer 2 (Einfügen neuer §§ 42 a bis 42 c):

- a) Zu § 42 a (Anzeige- und Veröffentlichungspflichten bei Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften)

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahr 2007 die Verschärfung der Offenlegungspflichten für rechtens erachtet. Anders als aus dem Urteil von 2007 ersichtlich werden die Regelungen auf der Ebene des Abgeordnetengesetzes verankert. Damit erhalten sie in der "Normhierarchie" einen höheren Stellenwert und eine höhere rechtliche Bindungswirkung. Verhaltensregeln sind demgegenüber "nur" Binnenvorschriften des Parlaments mit dem Charakter der gegenseitigen Übereinkunft. Zugunsten dieser höheren rechtlichen Bindungskraft nimmt der vorliegende Gesetzentwurf in Abänderung des Entwurfs aus dem Jahr 2007 die entsprechenden Änderungen in der Normenstruktur vor.

Zur inhaltlichen Begründung der Vorschriften - insbesondere der sehr weit reichenden Anzeigepflicht - wird im Urteil des Bundesverfassungsgerichts unter anderem ausgeführt:



"Der Gesetzgeber kann die Ermächtigung des Artikels 38 Abs. 3 GG durch generalisierende Tatbestände ausschöpfen, die an die Wahrscheinlichkeit einer Konfliktlage anknüpfen (vgl. BVerfGE 98, 145; 161 m.w.N.). Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass er eine generelle Anzeigepflicht für Tätigkeiten und Einkünfte außerhalb des Mandats begründet hat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können (vgl. § 44 a Abs. 4 Satz 1 AbgG), 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 (vgl. § 1 Abs. 2 und 3 VR), genießt der Deutsche Bundestag einen weiten Spielraum. Die Antragsteller haben für eine verfassungsrechtlich relevante Fehleinschätzung nichts dargetan.

Der Einwand, die Verhaltensregeln gingen über die zugleich ermächtigende wie begrenzende Norm des § 44 a Abs. 4 Satz 1 AbgG hinaus und verstießen damit gegen den Vorrang des Parlamentsgesetzes, verkennt den weiten Spielraum, den die Vorschrift für die Ausgestaltung der Verhaltensregeln eröffnet.

§ 44 a Abs. 4 Satz 1 AbgG verwendet mit der Verpflichtung zur Anzeige und Veröffentlichung - nach Maßgabe der Verhaltensregeln - von Tätigkeiten und Einkünften, die auf eine für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfung hinweisen können, ein Tatbestandsmerkmal, das auf den Gesetzeszweck Bezug nimmt und der Konkretisierung anhand dieses Zwecks bedarf. Auch die konkretisierenden Regelungen sind ihrerseits so auszulegen, dass der Gesetzeszweck verwirklicht wird. Unklarheiten und Lücken sind mit Hilfe des Gesetzeszwecks zu überwinden.

Bei der Konkretisierung der anzuzeigenden und zu veröffentlichen Tätigkeiten und Einkünfte durfte berücksichtigt werden, dass vor allem in Bezug auf Einkünfte aus entgeltlicher Tätigkeit eine Bestimmung von Einkunftsarten, bei denen bedeutsame Interessenverknüpfungen von vornherein ausscheiden, nur schwer anhand abstrakter Kriterien wie der Art der Tätigkeit möglich ist, weil die Herausnahme allgemein bestimmter Arten von Tätigkeiten und der damit erzielten Einkünfte aus der Anzeige- und Veröffentlichungspflicht mit dem Risiko einer Zielverfehlung verbunden ist. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass die Verhaltensregeln (§ 1 Abs. 2 und 3, § 3 VR) einen weiten Kreis von Tätigkeiten und daraus erzielten Einkünften in die Anzeigepflicht einbeziehen, zumal diese Pflicht für den größten Teil der erfassten Tätigkeiten und für sämtliche Einkünfte durch eine hoch angesetzte Unerheblichkeitsschwelle begrenzt wird (Anzeigewer Veröffentlichungspflicht gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 3 in Ver-

bindung mit § 3 VR nur bei Einkünften, die bezogen auf jede einzelne Tätigkeit den Betrag von 1000 Euro im Monat bzw. 10 000 Euro im Jahr übersteigen).

Die vom Deutschen Bundestag normierten Anzeigepflichten begegnen ferner auch unter den Gesichtspunkten der Geeignetheit und Angemessenheit keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.

- aa) Die Anzeigepflicht auch für Tätigkeiten, die vor der Übernahme des Mandats ausgeübt wurden, trägt dem Umstand Rechnung, dass für die Mandatsausübung bedeutsame Interessenverknüpfungen auch in das Mandat "mitgebracht" werden können.

Eine Unterscheidung zwischen "mitgebrachten" und "neuen" Tätigkeiten war bereits anlässlich der Öffentlichen Sachverständigenanhörung zur Überprüfung der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages am 12. Juni 1996 diskutiert und als "rational nicht einsehbar" verworfen worden (vgl. Protokoll der 39. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, S. 45). Schließlich kann auch eine fortgesetzte berufliche Betätigung inhaltlichen Wandlungen unterliegen, die zum Entstehen von Interessenverknüpfungen führen können. Eine Differenzierung zwischen fortgesetzten und neu aufgenommenen Tätigkeiten geriete deshalb auch in Konflikt mit dem Prinzip der formalisierten Gleichbehandlung aller Abgeordneten (vgl. BVerfGE 40, 296; 318; 80, 188; 220 f.; 93, 195; 204; 112, 118; 133). Damit, dass der Gesetzgeber die Anzeigepflicht für Einnahmen auf die Zeit nach der Mandatsübernahme beschränkt hat, hat er berücksichtigt, dass Einnahmequellen, die mit der Mandatsübernahme versiegen, auf die Mandatsausübung kaum von Einfluss sein können.

- bb) Soweit sich die Antragsteller dagegen wenden, dass gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 6 VR Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften anzuzeigen sind, wenn durch sie ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss auf ein Unternehmen begründet wird, sind ihrem Vorbringen keine Gründe zu entnehmen, die gegen die Eignung der Anzeigepflicht sprechen, relevante Interessenverknüpfungen offenzulegen. Derartige Beteiligungen sind regelmäßig mit der Entfaltung wirtschaftlicher Tätigkeit zumindest im Innenverhältnis - etwa in Form der Mitwirkung an grundlegenden Gesellschafterbeschlüssen - verbunden. Zudem ist der wirtschaftliche Erfolg von Unternehmen von Rahmenbedingungen abhängig, auf die auch das Parlament Einfluss nimmt. Nach der Konkretisierung in Nr. 7 AB sind betroffen nur Beteiligungen von mehr als 25 Prozent der Stimmrechte an Gesellschaften, deren Zweck auf den Betrieb eines gewinnorientierten, mit der Erstellung von Gütern oder der Erbringung von Dienstleistungen befassten Unternehmens gerichtet ist. Die Einschätzung, dass Beteiligungen in dieser Größenordnung auf mandatserhebliche Interessenverknüpfungen hindeuten können, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden." (vgl. Abschnitt 300 bis 307 des Urteils des Bundesverfassungsgerichts).

Ausgehend von diesem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetz- bzw. Regelungsgebers ist abweichend von den Regelungen des Bundestags auch bestimmt, dass Veröffentlichungen auch die Beteiligungen an Unternehmen umfassen und diese Einkünf-

te daraus auch mit in die Anzeigepflichten und Veröffentlichung aufgenommen werden. Auf entsprechende "Umgebungsmöglichkeiten" hatte hier ein Vermerk der Bundestagsverwaltung (Fachbereich Parlamentsrecht) vom 2. März 2006 hingewiesen (vgl. Abschnitt 110 ff. des Urteils vom 4. Juli 2007). Das Bundesverfassungsgericht weist in seiner Entscheidung darauf hin, dass wegen der Wahrung von (gesetzlichen) Zeugnisverweigerungsrechten die Einführung eines "Stufensystems" eher angezeigt sei. Das Gericht lässt aber die Option offen, dass auch offene konkrete Summen genannt werden können, wenn die Zeugnisverweigerungsrechte und die Grundrechte Dritter trotzdem gewahrt werden. Das bisherige "Stufensystem" des Bundestags ist recht holzschnittartig. Die aktuelle Diskussion um die Offenlegung von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften hat deutlich gemacht, welche Intransparenz sich daraus ergibt und wie diese das öffentliche Vertrauen in Parlament und Parlamentarier beeinträchtigt.

Zu beachten ist, dass auch ein feiner ausdifferenziertes Stufensystem immer noch ein Grundproblem aufweist: Durch sozusagen "halbe" Offenlegung von Fakten trägt ein solches Stufensystem die Gefahr des Misstrauens und die Gefahr des Vorwurfs der "Verschleierung" schon systemimmanent in sich. Daher entscheidet sich der vorliegende Gesetzentwurf für ein Modell mit konkreten offenen Summen im Einzelfall und einer Regelung zum Schutz der Zeugnisverweigerungsrechte als Vorkehrung gegen Beeinträchtigung von Rechten Dritter. Die Einreicher des Gesetzentwurfs gehen davon aus, dass die Berücksichtigung von Zeugnisverweigerungsrechten als Schutzmechanismus und Bewertungsmaßstab ausreicht. Da in Gesetzgebungsverfahren des Thüringer Landtags und der weiteren Gesetzesumsetzung auch der Landesbeauftragte für den Datenschutz einbezogen wird, kann so die datenschutzrechtlich korrekte Gestaltung und Anwendung der Vorschriften sichergestellt werden.

Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem Urteil aus dem Jahr 2007 selbst aus, dass bei entsprechender Berücksichtigung von Vorkehrungen auch ein Modell der Offenlegung konkreter Fakten und Zahlen bezogen auf den jeweiligen Einzelfall mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist. Die Festschreibung eines "Stufensystems" ist verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten.

An dieser Stelle sei (nochmals) daran erinnert, dass zahlreiche andere Staaten, darunter Schweden, Norwegen, die USA, Polen und Italien viel weitergehendere Veröffentlichungspflichten haben (vgl. Abschnitt 281 bis 285 des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Juli 2007).

Hinsichtlich des Begriffs "Einkünfte" ist klarzustellen, dass es nur um die eigenen auf die Person bezogenen Einkünfte geht. So haben Eigentümer von Firmen, z.B. als Inhaber einer GmbH bzw. als "Geschäftsführer-Gesellschafter" der Firma nicht das wirtschaftliche Ergebnis bzw. die Gewinne der Firma als Einkünfte offenzulegen, sondern nur die Summen der Privatentnahme bzw. das Geschäftsführergehalt (zuzüglich der in § 42 a genannten weiteren Bestandteile wie Sachleistungen bzw. deren Wert). Bei Einzelkaufleuten und vergleichbaren Betätigungsformen ist entsprechend zu verfahren und kann auch entsprechend verfahren werden, da sich auch aus der Buchhaltung dieser Firmen

die Privatentnahme bzw. der private "Verbrauch" ermitteln lässt. Für Einkünfte aus Firmenbeteiligungen sind die Dividenden usw. heranzuziehen. Die anzugebende Höhe der im Kriterienkatalog in den Punkten 1 bis 9 erfassten Nebentätigkeiten und Einkünfte ist nach den steuerrechtlichen Bestimmungen zu ermitteln.

In Absatz 7 des neuen § 42 a wird eine "Befangenheitsregelung" für Abgeordnete aufgenommen, die in ihrer Ausgestaltung und Funktion mit entsprechenden Regelungen des Kommunalrechts vergleichbar ist. Sie soll ebenfalls den Schutz vor Lobbyinteressen und "sachfremden Erwägungen" mit Blick auf Entscheidungen des Landtags erhöhen.

b) § 42 b (Überprüfung der Einhaltung der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten und Sanktionen)

Die Einzelheiten des Ablaufs des Sanktionsverfahrens haben ihren Ausgangspunkt in Regelungen des Bundestags. Hinsichtlich des Sanktionsverfahrens weist das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2007 auf Folgendes hin:

"a) Aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG folgt nicht, dass Abgeordnetenpflichten grundsätzlich nicht mit Sanktionen bewehrt, sondern allein über die politische Verantwortung gegenüber dem Wähler reguliert sein dürften. Die Anzeigepflichten sollen, wie dargelegt, dazu beitragen, einen fairen und transparenten Prozess der politischen Willensbildung überhaupt erst zu ermöglichen, sind also dem politischen Prozess vorgelagert und Bedingung seines Funktionierens. Pflichten dieser Art müssen rechtlich konstituiert sein und im Bedarfsfall - gegebenenfalls auch mittels Sanktionen - durchgesetzt werden. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments würde beeinträchtigt und das Prinzip der strikten Gleichbehandlung aller Abgeordneten (vgl. BVerfGE 40, 296; 318; 80, 188; 220 ff.; 93, 195; 204; 112, 118; 133) verletzt, wenn Offenlegungspflichten gegenüber Abgeordneten, die deren Erfüllung verweigern, mangels wirksamer Sanktionen nicht durchgesetzt werden könnten. Zudem würde das Parlament in den Augen der Öffentlichkeit machtlos erscheinen, die eigenen Regeln umzusetzen, was zu einem der Funktionsfähigkeit des Parlaments ebenfalls abträglichen Vertrauens- und Ansehensverlust führen müsste.

Die repräsentative Funktion des freien Mandats beruht auf der Einhaltung einer Vielzahl von Organisations- und Verfahrensregeln, die erst in ihrem Zusammenspiel das Repräsentationsprinzip zur Geltung bringen und die Legitimität der Entscheidungen des Parlaments begründen. Auch soweit diese Verfahrensregeln die Abgeordneten selbst betreffen, muss für ihre Effektivität gesorgt werden. Das freie Mandat schließt daher die Möglichkeit, die zu seiner institutionellen Entfaltung erforderlichen Sanktionen zu verhängen, nicht aus, sondern ein. Dementsprechend war der Abgeordnetenstatus schon bislang nicht prinzipiell sanktionsfrei ausgestaltet; so sei auf die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e Strafgesetzbuch [StGB]) und der Verletzung der Verschwiegenheitspflicht (§ 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB) hingewiesen.

Die Einführung spezifisch ausgestalteter Sanktionen rückt den Abgeordneten nicht in die Nähe eines der Disziplinargewalt seines Dienstherrn unterworfenen Beamten.

Dieser unterliegt dem Disziplinarrecht mit seinem gesamten dienstlichen und außerdienstlichen Verhalten (vgl. § 45 BRRG, § 77 BBG). Demgegenüber muss der Abgeordnete lediglich punktuell Folgen von Pflichtverstößen und auch nur zur Durchsetzung von Rechtsgütern mit Verfassungsrang hinnehmen. Soweit sich die Antragsteller im Hinblick auf die Überprüfung verhängter Ordnungsgelder durch das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich dagegen wehren, einer anderen Jurisdiktionsgewalt als der des Bundesverfassungsgerichts unterworfen zu sein, verkennen sie, dass die Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht nur in den ihm durch das Grundgesetz ausdrücklich zugewiesenen Fällen ausgeübt wird (Artikel 92, Artikel 93 GG) und die Organklage gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ausschließlich der Auslegung des Grundgesetzes dient." (vgl. Absätze 331 bis 333)

Die Regelungen zum Sanktionsverfahren greifen - wie auch die Offenlegungs- und Veröffentlichungsregelungen - auch auf geltende Regelungen des Bundestags zurück, modifizieren diese aber deutlich (z.B. Abkehr von einem Stufenmodell und von "Freigrenzen").

Aus den bisherigen Verhaltensregeln (Anlage zum Thüringer Abgeordnetengesetz) wird das Stellungnahmerecht der Fraktionen beibehalten, die "mitbetroffen" sind, weil sich eines der Verfahren gegen eines ihrer Mitglieder richtet.

Zu Nummer 3 - § 42 c neu - (Verhaltensregeln)

Diese Vorschrift ist eine Erweiterung des ursprünglichen § 42, der die "Regelungsbrücke" zwischen den Bestimmungen des Abgeordnetengesetzes und den Verhaltensregeln (als Anlage 1 zum Abgeordnetengesetz) herstellt.

#### **Zu Artikel 2 (Änderung des Thüringer Ministergesetzes)**

Die vorgeschlagenen Änderungen sind getragen von dem Grundanliegen der Gefahr der "Lobby-Verbandlungen" zwischen Politik und Wirtschaft einen Riegel vorzuschieben. Wie Erfahrungen und Untersuchungen zeigen, ist Wirtschafts-Lobbyismus in seiner Intransparenz schädlich für die demokratische Meinungsbildung und Entscheidungsfindung, zumal er dazu beiträgt, auch sachwidrige und kontraproduktive Aspekte bei Sachentscheidungen zum Tragen zu bringen.

Zu Nummer 1 (Änderung der Überschrift des § 5):

Ist eine redaktionelle Folgeänderung, die sich aus den in Nummer 3 getroffenen Änderungen ergibt.

Zu Nummer 2 (Änderung des § 5 Abs. 3 - Tätigkeitsbeschränkungen):

In einer Anhörung des Bundestags im Juni 2009 haben zahlreiche Anzuhörende aus Wissenschaft und Praxis (z. B. auch die Vertreterin der Organisation "Lobby-Control") eine Karenzzeit für Regierungsmitglieder gefordert. Rechtswissenschaftler verweisen darauf, dass eine solche Karenzzeit auch schon für Beamte, Richter und Soldaten gesetzlich festgeschrieben ist. Daher orientiert sich der Text für die vorliegende Regelung (neuer § 5 Abs. 3) für die Mitglieder der Landesregierung an § 41 Beamtenstatusgesetz (BeamStG). Allerdings ist die Regelung insoweit

schärfer formuliert, als statt einer Anzeigepflicht mit Verbotsmöglichkeit ein generelles Betätigungsverbot für Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes mit Zusammenhang zum Regierungsamt formuliert wird und ein "Erlaubnisvorbehalt" des Landtags formuliert wird.

§ 5 Abs. 4 - neu -

In einem neuen § 5 Abs. 4 werden Offenlegungspflichten für Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Ministern festgelegt, denn aus Honorarverträgen, Gutachten und Beratungstätigkeiten können - trotz generellem Nebentätigkeitsverbot - Nebeneinkünfte entstehen. Durch solche "Nebentätigkeiten" können ebenfalls "Lobby-Verwicklungen" entstehen. Daher hat die Öffentlichkeit Anspruch auf die Offenlegung der Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Mitgliedern der Landesregierung. Mit dem Blick auf das Prinzip der Einheit der Rechtsordnung und auf die Tatsache, dass es hinsichtlich der Offenlegung der Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte von Mitgliedern der Landesregierung eine sehr vergleichbare Konflikt- bzw. Interessenlage gibt wie bei Abgeordneten, werden die entsprechenden Vorschriften des Thüringer Abgeordnetengesetzes - mit leichten Abwandlungen versehen, die den Strukturunterschieden im Vergleich von Regierung und Parlament geschuldet sind - auf das Thüringer Ministergesetz übertragen.

#### **Zu Artikel 3 (Änderung Thüringer Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (ThürAGVwGO):**

Diese Regelung dient der Wahrung der Rechtsweggarantie zugunsten von Abgeordneten, die (hoheitlichen) Maßnahmen (Präsident des Landtags handelt in diesen Fällen [auch] in Form von Verwaltungsakten) mit Eingriffswirkungen in den Abgeordnetenstatus unterworfen sind. Das Abgeordnetengesetz für die Mitglieder des Bundestags sieht die erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts vor. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung nicht beanstandet. Diese Regelung kann aus Gründen der Kompetenzordnung nicht in das Landesrecht übernommen werden. Jedoch kann durch die Änderung des § 5 des ThürAGVwGO eine in ihrer Funktion gleichwertige Regelung für die Abgeordneten des Thüringer Landtags geschaffen werden. Die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts sind dann (vor allem) hinsichtlich verfassungsrechtlicher Aspekte einer weiteren Überprüfung durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof zugänglich.

#### **Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)**

Im Interesse einer möglichst zeitnahen Stärkung der Transparenz des Landtags und seiner Abgeordneten wurde auf die Festschreibung einer (längeren) Übergangsphase verzichtet. Zur Absicherung der Einhaltung verfassungsrechtlicher Vorgaben zum Bestands- und Vertrauensschutz bleiben Ansprüche, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes schon fällig geworden sind, von Anrechnung bzw. Abführung, aber auch Offenlegung unberührt.

Für die Fraktion:

Blechschildt