

Antrag

der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Mehr Transparenz: Parlament I / Einundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin (Landesabgeordnetengesetz)

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

**Einundzwanzigstes Gesetz
zur Änderung des Landesabgeordnetengesetzes**

Vom:

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel I

Das Landesabgeordnetengesetz vom 21. Juli 1978 (GVBl.1497), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. Dezember 2010 (GVBl. S.550) wird wie folgt geändert:

1. § 5a wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „anzugeben“ durch das Wort „anzuzeigen“ ersetzt.

b) In Absatz 1 Satz 1 wird nach Nr. 2 folgende neue Nr. 3 eingefügt:

„3. soweit nicht im Rahmen des ausgeübten Berufs gemäß Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 liegend,

- a) entgeltliche Tätigkeiten der Beratung, Vertretung fremder Interessen, Erstellung von Gutachten,
 - b) publizistische und Vortragstätigkeit, soweit deren Vergütung jährlich den Betrag von 1000 Euro übersteigt,“.
- c) In Absatz 1 Satz 1 werden die bisherigen Nummern 3., 4. und 5. zu den Nummern 4., 5. und 6.
- d) In Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 (neu) wird nach den Worten „Tätigkeiten als Mitglied eines“ das Wort „Vorstands,“ eingefügt.
- e) In Absatz 1 Satz 1 wird nach Nr. 6 der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nummer 7 angefügt:
- „7. die Höhe der Einkünfte aus den Nummern 1, 3, 4, 5 und 6, wenn sie den Betrag von 1000 € im Jahr übersteigen.“
- f) In Absatz 1 werden nach Satz 1 folgende Sätze 2 und 3 eingefügt:
- „Übt ein Mitglied des Abgeordnetenhauses die in Nr. 1b und 3 genannten Tätigkeiten für eine der Aufsicht des Landes Berlin unterliegende Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts oder ein privatrechtliches Unternehmen aus, an dem das Land Berlin oder eine seiner Aufsicht unterliegende Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts direkt oder indirekt maßgeblich beteiligt ist, hat es dies anzuzeigen, soweit die Erträge 20 % des jährlichen Einkommens aus diesen Tätigkeiten übersteigen. Eine maßgebliche Beteiligung ist gegeben bei einer Beteiligung von mehr als einem Viertel der Vermögensanteile oder einer sonstigen Absicherung eines bestimmenden Einflusses durch Vertrag, Satzung oder andere verbindliche Regelung.“
- g) In Absatz 1 Satz 4 werden die Nummern „3“ und „4“ durch die Nummern „4“ und „5“ ersetzt.
- h) Nach Absatz 1 Satz 2 werden folgende Sätze 5 bis 11 angefügt:
- „Die Höhe der Einkünfte nach Nummer 7 wird in der Form veröffentlicht, dass bezogen auf jeden einzelnen zu veröffentlichenden Sachverhalt jeweils eine von vier Einkommensstufen ausgewiesen wird. Die Stufe 1 erfasst einmalige oder regelmäßige monatliche Einkünfte bis 1000 Euro, die Stufe 2 Einkünfte bis 3500 Euro, die Stufe 3 Einkünfte bis 7000 Euro und die Stufe 4 Einkünfte über 7000 Euro. Regelmäßige monatliche Einkünfte werden als solche gekennzeichnet. Werden innerhalb eines Kalenderjahres unregelmäßige Einkünfte aus einer Tätigkeit angezeigt, wird die Jahressumme gebildet und die Einkommensstufe mit der Jahreszahl veröffentlicht. Werden bei Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen Abzüge gemäß § 21 vorgenommen, werden diese veröffentlicht. Den Angaben nach Nummer 7 sind die für die jeweilige Tätigkeit gezahlten Bruttobeträge unter Einschluss von Entschädigungs-, Ausgleichs- und Sachleistungen zu Grunde zu legen. Die erforderlichen Angaben sind innerhalb einer Frist von 3 Monaten nach dem Erwerb der Mit-

gliedschaft im Abgeordnetenhaus sowie nach Eintritt von Änderungen oder Ergänzungen während der Wahlperiode dem Präsidenten anzuzeigen.“

- i) Absatz 2 wird wie folgt neu gefasst:

„Die Anzeigepflichten umfassen nicht die Mitteilung von Tatsachen über Dritte, für die die Abgeordneten gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten geltend machen können. In diesen Fällen sind jedoch die Bereiche anzugeben, in denen die Schwerpunkte der ausgeübten Tätigkeit liegen.“

- j) In Absatz 5 Satz 1 wird das Wort „unmittelbares“ gestrichen.

- k) Absatz 8 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Das betroffene Mitglied des Abgeordnetenhauses nimmt an Sitzungen im Rahmen dieses Verfahrens nicht teil.“

- l) Nach Absatz 8 Satz 3 werden folgende Sätze 4 bis 9 angefügt:

„Ergibt sich nach der Überzeugung des Präsidiums, 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 den Vorsitzenden der Fraktionen mit. Das Präsidium stellt nach Anhörung des betroffenen Mitglieds fest, ob ein Verstoß gegen die Anzeigepflichten vorliegt. Das Präsidium erlässt eine Verfahrensordnung zur Durchführung der Überprüfung, die dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben wird. Die Feststellung der Verletzung einer Anzeigepflicht wird unbeschadet weiterer Sanktionen im Internet veröffentlicht. Die Feststellung, dass eine Verletzung nicht vorliegt, wird auf Antrag des Mitglieds des Abgeordnetenhauses im Internet veröffentlicht.“

- m) Nach Absatz 8 wird folgender Absatz 9 angefügt:

„Sind nach der Feststellung des Präsidiums anzeigepflichtige Tätigkeiten oder Einkünfte nicht angezeigt worden, soll es ein Ordnungsgeld festsetzen. Die Höhe des Ordnungsgeldes 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 macht das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend.“

2. In § 7 Absatz 2 wird der folgende Satz 5 neu eingefügt:

„Dies gilt auch für in nichtehelicher Lebensgemeinschaft Lebende.“

Artikel II

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

Begründung

A. Anlass und Ziel des Gesetzes

Nach geltendem Recht sind die Mitglieder des Abgeordnetenhauses verpflichtet, ihre früheren und gegenwärtigen beruflichen Tätigkeiten anzugeben, um diese Informationen in das Handbuch und den Internetauftritt des Abgeordnetenhauses aufzunehmen. Verletzungen dieser Pflicht bleiben jedoch sanktionslos. Mangels Anzeigepflicht sind die Einkünfte der Abgeordneten neben dem Mandat generell einer öffentlichen Diskussion und Kontrolle entzogen. Diese Rechtslage schadet dem Ansehen des Parlaments. Der Missbrauch der Stellung als Abgeordnete hat parteiübergreifend in der Bevölkerung zu einem Ansehens- und Vertrauensverlust geführt.

Das Abgeordnetenhaus von Berlin ist als Teilzeitparlament konzipiert. Die berufliche Tätigkeit neben der Mandatsausübung ist systematisch gewollt. Demgegenüber gilt es die im Zusammenhang mit Nebeneinkünften bestehenden Gefahren von Interessenkollisionen oder der Beeinflussung von Entscheidungen durch wirtschaftliche Abhängigkeiten zu verhindern. Ebenso sollen Mehrfachbelastungen der Abgeordneten, die sie an der gebotenen Wahrnehmung ihres Mandats hindern könnten, vermieden werden. Diesen Gefahren kann jedoch nur begegnet werden, wenn die Tatsachen bekannt sind, die Verflechtungen und Interessenkollisionen vermuten lassen. Öffentliche Kontrolle setzt Transparenz voraus.

Um dem berechtigten Interesse der Bevölkerung nach mehr Transparenz im Parlament Rechnung zu tragen, sollen die Regeln über die Anzeige und Veröffentlichung von Tätigkeiten von Abgeordneten im Landesabgeordnetengesetz klarer gefasst und verschärft werden. Der vorliegende Gesetzentwurf orientiert sich weitgehend an den Regelungen des Bundestags.

Gesetzlich soll nunmehr festgelegt werden, dass

- Nebeneinkünfte in pauschalierter Form veröffentlicht werden,
- Sanktionen für Verstöße gegen Anzeigepflichten eingeführt werden,
- mögliche Interessenkollisionen frühzeitig offen gelegt werden.

Gleichzeitig nimmt der Antrag aber auch in hinreichendem Maße Rücksicht auf die Belange der Abgeordneten. Die Offenlegung von Einkommen der Abgeordneten ist demokratisch notwendig, sie unterliegt jedoch auch verfassungsrechtlichen Grenzen. Die Abgeordnete üben nicht nur ein öffentliches Amt aus, sie sind ebenso Bürgerinnen und Bürger. Als Privatpersonen haben sie Anspruch auf den Schutz ihrer Rechte, namentlich der Grundrechte.

Verfassungsrechtliche Bedenken an der Übertragung der entsprechenden Regelungen des Bundestages auf ein Teilzeitparlament sind durch das Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Berliner Abgeordnetenhauses vom 10. Oktober 2011 in Gänze ausgeräumt worden.

B. Einzelbegründung:

Zu 1. a)

Mit dem Ersetzen des Wortes „anzugeben“ durch das Wort „anzuzeigen“ wird der Sprachgebrauch innerhalb des § 5a vereinheitlicht.

Zu 1. b)

Nach der bisherigen Gesetzeslage waren entgeltliche, nicht im Rahmen des ausgeübten Berufs liegende Tätigkeiten ab einer Grenze von 2000 Euro dem Präsidenten lediglich anzuzeigen. Mit der Aufnahme in Abs. 1 Nr. 3 werden diese Tätigkeiten sowohl von der Anzeige- als auch von der Veröffentlichungspflicht erfasst. Zugleich war eine Absenkung der Grenze auf 1000 Euro angezeigt. Die unterhalb dieser Grenze liegenden Einkünfte begründen nicht den Verdacht einer Interessenverflechtung.

Zu 1. d)

Die Ergänzung von Nr. 4 um Tätigkeiten von Vorstandsmitgliedern schließt eine bislang bestehende Lücke.

Zu 1. e)

Ein Kernstück des Gesetzesentwurfs ist die Pflicht zur Anzeige und Veröffentlichung der Einkünfte. Die Höhe der Nebeneinkünfte kann einen Hinweis darauf geben, ob die Abgeordneten in der Wahrnehmung ihres Mandats durch wirtschaftliche Abhängigkeiten beeinflusst werden. Mit der Veröffentlichung von Nebeneinkünften kann zugleich wirkungsvoll dem Verdacht von Interessenverflechtungen sowie von Mehrfachbelastungen begegnet werden. Einkommen, die unterhalb der Grenze von 1000 Euro liegen, bleiben unberücksichtigt.

Zu 1. f)

Ein weiteres Kernelement der Gesetzesänderung ist eine grundsätzliche Anzeige- und Veröffentlichungspflicht von Tätigkeiten für das Land Berlin, Landesunternehmen oder andere Organisationen, die unter Aufsicht des Landes Berlin stehen. Die Aufzählung entspricht § 26 Abs. 2 des Landeswahlgesetzes. Durch Einführung dieser Offenlegungspflicht können Interessenkonflikte frühzeitig erkannt werden. Die in der geltenden Fassung des Abgeordnetengesetzes bestehenden Regelungen zur Vermeidung von Interessenverknüpfungen sind insoweit unzureichend. Danach sind Interessenverknüpfungen erst dann offen zu legen, wenn ein Ausschuss mit der Beratung oder Abstimmung über einen Gegenstand befasst ist. Zudem werden bislang nicht die Fälle erfasst, in denen Nebentätigkeiten im Zusammenhang mit dem Land Berlin oder landeseigenen Unternehmen stehen. Nicht zuletzt der Fall Hillenberg unterstreicht die Erforderlichkeit dieser Änderung der Rechtslage, die in ähnlicher Form bereits in der 15. Wahlperiode von Bündnis 90/Die Grünen vorgeschlagen worden war (Drs. 15/3664).

Zu 1. h)

Durch die Sätze 5 bis 8 werden die Belange der Abgeordneten in Einklang mit dem Anspruch der Öffentlichkeit auf Informationen über die Einkommensverhältnisse gebracht. Zur Wahrung der grundrechtlich geschützten Positionen der Abgeordneten werden die Nebeneinkünfte pauschaliert in einem Stufensystem veröffentlicht. Anders als in der dreistufigen Regelung des Bundestages (§ 3 Anlage 1 der Geschäftsordnung des Bundestages) werden vorliegend vier Stufen unterschieden.

Nach Satz 9 werden Kürzungen von Einkünften aufgrund des Zusammentreffens mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen ebenfalls veröffentlicht.

Um die Anzeigepflichten durchsetzbar zu machen, sind die erforderlichen Angaben innerhalb einer Frist von 3 Monaten anzuzeigen.

Zu 1. i)

Der Gesetzesentwurf regelt auch das Verhältnis der Veröffentlichungspflicht zu Rechten Dritter. Die Abgeordneten können sich auf die Angabe des Bereichs beschränken, in dem der Schwerpunkt der ausgeübten Tätigkeit liegt, wenn eine Verletzung von Standesrecht, anwaltlicher Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten droht.

Zu 1. j)

Durch die Streichung des Erfordernisses eines „unmittelbaren“ wirtschaftlichen Interesses wird der Anwendungsbereich der Norm erweitert und eine ohnehin nur schwer nachweisbare Voraussetzung aufgehoben.

Zu 1. k) und l)

Die eingefügten Vorschriften regeln die Verfahrensweise bei Verdacht einer Pflichtverletzung neu. Sie erlauben es, Verstöße gegen die Anzeigepflichten in angemessener Form zu sanktionieren. Ein leichter Verstoß muss hierdurch nicht mit voller Härte geahndet werden. Dem Gedanken des Interessenausgleichs dient auch die Regelung, nach der auf Antrag die Feststellung, dass die Vorwürfe zu Unrecht erhoben wurden, veröffentlicht werden.

Zu 1. m)

Der neu eingefügte Absatz 9 enthält die dritte wesentliche Kernregelung. Danach soll das Präsidium, nach Feststellung einer Verletzung der Anzeigepflicht ein Ordnungsgeld verhängen. Das Ansehen des Parlaments und das seiner Repräsentanten gebieten es, dass die Verletzung von Anzeigepflichten sanktioniert wird. Eine solche Regelung fehlt im Land Berlin bislang – anders als im Bundestag. Die hier vorgesehene Höhe des Ordnungsgeldes von bis zur Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung entspricht § 44a Abs. 4 des Bundes-Abgeordnetengesetzes. Die Sanktion findet ihre Grenze in der Beeinträchtigung der freien Mandatsausübung. Den Abgeordneten müssen ausreichende finanzielle Mittel belassen werden, damit sie ihre Pflichten als gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter erfüllen können.

Zu 2.

Es entspricht der Lebenswirklichkeit an dieser Stelle auch die nichteheliche Lebensgemeinschaft zu berücksichtigen.

Berlin, den 15. Dezember 2011

Pop Behrendt Lux
und die übrigen Mitglieder der
Fraktion Bündnis 90/Die Grünen