

U n t e r r i c h t u n g

durch die Präsidentin des Landtags

Gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes (WD 10/21) zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik" in Drucksache 7/3356 und des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU "Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz" in Drucksache 7/3387

Die erbetene gutachtliche Stellungnahme zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik" in Drucksache 7/3356 und des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU "Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz" in Drucksache 7/3387 wurde vom Wissenschaftlichen Dienst der Landtagsverwaltung unter der Gutachtennummer WD 10/21 erstellt und gemäß § 8 Abs. 1 und 2 der Anlage 4 der Geschäftsordnung in das Abgeordneteninformationssystem (AIS) eingestellt (vergleiche Vorlage 7/2633).

Diese gutachtliche Stellungnahme wird nunmehr vom Wissenschaftlichen Dienst gemäß § 125 Abs. 2 S. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 Abs. 4 der Anlage 4 der Geschäftsordnung zusätzlich auf der Internetseite des Landtags in der Parlamentsdokumentation veröffentlicht und ist unter der oben genannten Drucksachennummer abrufbar.

Birgit Keller
Präsidentin des Landtags

Analge

Hinweis:

Die gutachtliche Stellungnahme wurde in Papierform an die Auftraggeber verteilt. Sie steht elektronisch im Abgeordneteninformationssystem (AIS) und in der Parlamentsdokumentation zur Verfügung.

Die Auftrag Gebenden hatten eine vertrauliche Behandlung gemäß § 8 Abs. 2 der Anlage 4 der Geschäftsordnung beansprucht und haben darauf mit Schreiben vom 17. September 2021 verzichtet.

Gutachterliche Stellungnahme

zur Verfassungsmäßigkeit der Regelungen des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik“ in Drucksache 7/3356 und des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU „Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz“ in Drucksache 7/3387

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind zunächst parlamentsinterne Stellungnahmen. Die Zugänglichkeit der Ausarbeitungen richtet sich nach § 125 Abs. 2 der Geschäftsordnung i.V.m. § 8 der Anlage 4 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags.

Gliederung

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag	5
B. Würdigung.....	7
I. Vereinbarkeit der in den Gesetzentwürfen vorgesehenen Regelungen zur Begründung einer Ordnungs- bzw. Bußgeldsanktion mit dem Bestimmtheitsgrundsatz	7
1. Bestimmtheitsgrundsatz	7
a. Anwendbarkeit des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebotes.....	8
b. Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebotes.....	10
2. Wahrung der gesteigerten Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes durch Ordnungsgeldregelung im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.....	10
a. Abstellen auf die Einflussnahmeabsicht.....	11
b. Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe.....	13
c. Zeitlicher Anknüpfungspunkt der Registrierungspflicht	14
d. Registrierungsfrist	14
3. Wahrung der gesteigerten Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes durch die im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU enthaltene Bußgeldregelung.....	15
II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übertragung von Exekutivbefugnissen auf den Landtag	19
1. Umfang und Grenzen des Gewaltenteilungsgrundsatzes	21
2. Ausnahmsweise Zulässigkeit der Ausübung von Verwaltungstätigkeit durch den Landtag bei parlamentspezifischem Bezug der gesetzgeberischen Zuweisung.....	22
3. Organadäquanz und hierbei insbesondere personelle Kompatibilität	25
4. Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.....	26
5. Organisatorische Eigenverantwortung der Landesregierung	29
6. Zwischenergebnis.....	30
III. Vereinbarkeit der Einsetzung eines „unabhängigen Gremiums“ mit der Verfassung	30
1. Bestimmtheit der Regelungen.....	31
2. Parlamentsautonomie	32
3. Amtsbefugnisse der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Landtags	34
4. Zwischenergebnis.....	36
IV. Vereinbarkeit der vorgesehenen Offenlegungsregelungen mit den verfassungsrechtlich verankerten Rechten der Abgeordneten	37
1. Vereinbarkeit der durch eine Änderung des ThürBeteilDokG begründeten Offenlegungspflichten mit den Rechten der Abgeordneten.....	37
a. Eingriff in das freie Mandat.....	38
b. Rechtfertigung einer möglichen Beeinträchtigung des freien Mandats.....	41

aa. Transparenzgebot als kollidierendes Verfassungsrecht	42
bb. Hilfsweise Verhältnismäßigkeitsprüfung.....	44
c. Zwischenergebnis.....	46
2. Vereinbarkeit der durch die Änderungen des ThürAbgG begründeten Offenlegungspflichten mit den Rechten der Abgeordneten	46
a. Generelle Anzeige und Veröffentlichung von Tätigkeiten neben dem Mandat bzw. der daraus erzielten Einkünfte	46
aa. Eingriff in die Mandatssphäre.....	47
bb. Beeinträchtigung grundrechtlicher Aspekte	50
(1) Berücksichtigung grundrechtlicher Aspekte im Rahmen des freien Mandats.....	51
(2) Beeinträchtigung von Art. 6 Abs. 2 ThürVerf und Art. 35 Abs. 1 ThürVerf.....	53
cc. Rechtfertigung.....	55
(1) Legitimes Ziel.....	55
(2) Geeignetheit	56
(3) Erforderlichkeit	58
(4) Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne	60
dd. Zwischenergebnis.....	62
b. Anzeige und Veröffentlichung aller durch einen Abgeordneten bisher ausgeübten Erwerbstätigkeiten oder Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums eines Unternehmens oder eines Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des Öffentlichen Rechts	63
aa. Eingriff in das freie Mandat und die Grundrechte, um die dieses „angereichert ist“ bzw. in die vom freien Mandat mitgeschützten Individualinteressen des Abgeordneten	63
bb. Rechtfertigung.....	66
(1) Legitimes Ziel	66
(2) Geeignetheit.....	67
(3) Erforderlichkeit.....	68
(4) Angemessenheit	69
cc. Zwischenergebnis.....	71
c. Anzeigepflicht für nicht selbst genutzten Immobilienbesitz.....	71
aa. Eingriff in das freie Mandat und die Grundrechte, um die dieses „angereichert ist“ bzw. in die vom freien Mandat mitgeschützten Individualinteressen des Abgeordneten	72
bb. Rechtfertigung.....	72
(1) Legitimer Zweck.....	73
(2) Geeignetheit	73
(3) Erforderlichkeit	74
(4) Angemessenheit	75

cc. Zwischenergebnis.....	76
C. Zusammenfassung der Ergebnisse	76

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

In den Landtag wurden zwei Gesetzentwürfe eingebracht, welche jeweils über eine Änderung des Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetzes (ThürBeteilDokG) die Einrichtung eines sog. Lobbyregisters sowie eine Änderung der Vorschriften des Thüringer Abgeordnetengesetzes (ThürAbgG) vorsehen.

Mit der Einführung eines sog. Lobbyregisters beabsichtigen sowohl der Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik“ in der Drucksache 7/3356 als auch der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU „Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz“ in der Drucksache 7/3387 die Einrichtung eines öffentlich einsehbaren Registers, welches gegenüber dem Landtag und der Landesregierung – und hierbei insbesondere auch schon im außerparlamentarischen Bereich – tätig gewordene Interessenvertreter ausweisen und dadurch mögliche Einflussnahmen auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse offenlegen soll. Durch die so geschaffene Transparenz soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse und damit in die parlamentarische Demokratie gestärkt werden.

Während der Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorsieht, die gegenwärtig schon beim Landtag bestehende Beteiligentransparenzdokumentation durch die Einrichtung eines weiteren Registers zu ergänzen, sieht der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vor, die bisherige Beteiligentransparenzdokumentation vollumfänglich in ein dieses umfassendes Lobbyregister umzuwandeln.

Beide Gesetzentwürfe sehen für Interessenvertreter eine Pflicht zur Dokumentation umfangreicher personen- und unternehmensbezogener Informationen, aber auch Ausnahmen von der Registrierungspflicht für bestimmte grundrechtlich geschützte Bereiche vor. Sie beabsichtigen die Wirksamkeit der vorgesehenen Transparenzregelungen zu erhöhen, indem sie die Möglichkeit der Sanktionierung von Verstößen gegen die Registrierungspflichten mit einem Ordnungs- bzw. Bußgeld vorsehen.

Ausweislich beider Gesetzentwürfe soll das Lobbyregister beim Landtag geführt werden. Hierbei sehen sie jeweils eine Zuweisung bestimmter Kompetenzen an die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags und an den Vorstand vor. Im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist zudem die Einrichtung eines „unabhängigen Gremiums“ vorgesehen, welches in Zusammenarbeit mit der

Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten sowie dem Vorstand des Landtags die Einhaltung des Lobbyregisters überwachen sowie mögliche „Ordnungsgeldfälle“ bewerten und diesbezügliche Empfehlungen abgeben soll.

Des Weiteren sehen beide Gesetzentwürfe Änderungen im Fünften Teil des Thüringer Abgeordnetengesetzes (Unabhängigkeit der Abgeordneten, Verschwiegenheitspflichten) vor, insbesondere mit Blick auf die Offenlegung von Einkünften aus während der Mitgliedschaft im Landtag ausgeübten Tätigkeiten. So sollen derartige Einkünfte künftig nicht mehr erst ab einer bestimmten Höhe, sondern generell anzeige- und veröffentlichungspflichtig sein. Der Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht zudem eine Anzeige und Veröffentlichung nicht mehr nur der von den Abgeordneten in der Vergangenheit *zuletzt* ausgeübten Berufstätigkeit, sondern jeglicher in der Vergangenheit ausgeübten Erwerbstätigkeiten sowie Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums eines Unternehmens oder eines Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts vor. Nach dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU soll künftig auch nicht selbst genutzter Immobilienbesitz anzeigepflichtig werden.

Die Gesetzentwürfe wurden in der 48. Sitzung des Landtags am 3. Juni 2021 erstmals beraten und an den Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz überwiesen. Dieser führte am 25. Juni 2021 eine mündliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen durch, an die sich eine weitere schriftliche Anhörungsrunde anschloss. Die Auswertung der Zuschriften soll in der September-Sitzung des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz erfolgen.

Mit Schreiben vom 25. Juni 2021 beauftragte die Fraktion der FDP den Wissenschaftlichen Dienst mit einer verfassungsrechtlichen Überprüfung der Gesetzentwürfe in den Drucksachen 7/3356 und 7/3387, wobei insbesondere auf die Bestimmtheit der Regelungen zur Verhängung eines Ordnungsgeldes, die Übertragung von Exekutivbefugnissen auf die Landtagspräsidentin, die Einsetzung eines Beirates (unabhängiges Gremium) und die Vereinbarkeit der Offenlegungsregelungen mit den Rechten der Abgeordneten eingegangen werden soll. Zwar ergab eine erste cursorische Überprüfung der in den beiden Gesetzentwürfen enthaltenen Regelungen zur Einführung eines Lobbyregisters, dass diese auch verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, soweit

- sie den Vorstand des Landtags durch die Zuweisung von Kompetenzen in eine organschaftliche, über eine Mitberatung hinausgehende, Position versetzen, die ihm verfassungsrechtlich nicht zukommt, und hierdurch der Landtagspräsidentin möglicherweise die ihr ungeteilt und exklusiv zustehenden Amtsbefugnisse aus Art.57 Abs. 3 und 4 ThürVerf absprechen und

- von ihnen Grundrechtsbeeinträchtigungen ausgehen. Insbesondere wären die weitreichenden und undifferenzierten Offenlegungspflichten in § 9 Abs. 1 und 2 i.V.m. § 7 und § 10 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und in § 2 Abs. 1 bis 3 i.V.m. § 3 des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU als eine Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung *aller* Interessenvertreter anzusehen.

Die nachfolgende gutachtliche Untersuchung konzentriert sich jedoch zunächst auf die im Gutachtenauftrag konkret aufgeworfenen Fragen.

B. Würdigung

Entsprechend dem vorbeschriebenen Prüfauftrag soll im Folgenden zunächst untersucht werden, ob die in den beiden Gesetzentwürfen enthaltenen Regelungen zur Begründung einer Ordnungs- bzw. Bußgeldsanktion dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen (I.). Schließlich soll überprüft werden, ob die in beiden Gesetzentwürfen vorgesehene Übertragung von Exekutivbefugnissen auf den Landtag (II.) und die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geregelte Einsetzung eines „unabhängigen Gremiums“ (III.) mit der Verfassung vereinbar wären. Abschließend soll auf die Vereinbarkeit der mit der Einrichtung eines Lobbyregisters als auch mit den vorgesehenen Änderungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes einhergehenden Offenlegungsregelungen mit den verfassungsrechtlich verankerten Rechten der Abgeordneten eingegangen werden (IV.).

I. Vereinbarkeit der in den Gesetzentwürfen vorgesehenen Regelungen zur Begründung einer Ordnungs- bzw. Bußgeldsanktion mit dem Bestimmtheitsgrundsatz

Fraglich ist zunächst, ob die in den Gesetzentwürfen zur Einführung eines Lobbyregisters in den Drucksachen 7/3356 und 7/3387 enthaltenen Regelungen, welche für den Fall eines Verstoßes gegen die Registrierungspflicht die Verhängung einer Ordnungs- bzw. Bußgeldsanktion vorsehen, mit dem verfassungsrechtlich verankerten Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar wären.

1. Bestimmtheitsgrundsatz

Der Bestimmtheitsgrundsatz, welcher Ausdruck des in Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verankerten Rechtsstaatsprinzips ist,¹ verlangt, dass Gesetze und die sich daraus ableitenden

¹ Vgl. BVerfGE 78, 205 (212).

Einzelfallentscheidungen hinreichend bestimmt sind.² Ein Normadressat muss folglich in zumutbarer Weise feststellen können, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für das Eintreten einer Rechtsfolge vorliegen.³ Hierdurch soll für ihn die Messbarkeit und Berechenbarkeit staatlichen Handelns sichergestellt werden.⁴ An der hinreichenden Bestimmtheit einer Regelung fehlt es folglich, wenn diese unklar und widersprüchlich formuliert ist und somit der jeweilige Normadressat die sich hieraus ergebende Rechtslage nicht klar erkennen und sein Verhalten nicht danach ausrichten kann.⁵

Die aus dem Bestimmtheitsgrundsatz erwachsenden Anforderungen an den Grad der Normenklarheit sind umso höher, je intensiver auf der Grundlage der betreffenden Regelung in Grundrechte eingegriffen werden soll.⁶ Bei der Frage, welche Bestimmtheitsanforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, ist also vor allem die Intensität der Einwirkungen auf die von der Regelung Betroffenen zu berücksichtigen.⁷

a. Anwendbarkeit des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebotes

Vorliegend könnten erhöhte Anforderungen an die Wahrung des Bestimmtheitsgrundsatzes zu stellen sein, weil die zur Überprüfung stehenden Gesetzentwürfe Ordnungs- bzw. Bußgeldsanktionen für den Fall eines Verstoßes gegen die gesetzlich vorgesehenen Registrierungspflichten vorsehen.

So regelt der Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in § 11 Abs. 1 und 2, dass *„die zur Registrierung im Lobbyregister verpflichteten [...] Personen die in § 10 genannten Angaben vollständig und wahrheitsgemäß zu machen“* haben und *„bei Verstößen gegen diese Mitwirkungspflichten [...] von der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten [...] ein angemessenes Ordnungsgeld verhängt“* wird.

Eine ähnliche Vorschrift enthält auch der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, nach dessen § 5 Abs. 4 und 5 *„ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig [...] registrierungspflichtige Angaben nicht [...] eintragen [...] lässt“*, wobei *„die Ordnungswidrigkeit [...] mit Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden“* kann.

² Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20, Rn. 289.

³ Vgl. BVerfGE 103, 332 (384).

⁴ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20, Rn. 289.

⁵ Vgl. Vgl. BVerfGE 31, 255 (264); BVerfGE 78, 205 (212); Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20, Rn. 289.

⁶ Vgl. BVerfGE 108, 52 (75); BVerfGE 83, 130 (145); BVerfGE 128, 282 (318).

⁷ Vgl. BVerfGE 59, 104 (114); BVerfGE 49, 89 (133).

Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass auch Ordnungswidrigkeitstatbestände – wie im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vorgesehen – als sog. „kleine Straftatbestände“⁸ dem besonderen strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG unterfallen (die mit Art. 103 Abs. 2 GG korrespondierende landesverfassungsrechtliche Bestimmung ist in Art. 88 Abs. 2 ThürVerf enthalten).⁹ Danach gelten die Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG nicht nur für Kriminalstrafen im engeren Sinne, sondern auch für sämtliche staatlichen Maßnahmen, die eine missbilligende hoheitliche Reaktion auf ein schuldhaftes Verhalten enthalten und zum Zweck des Schuldausgleichs ein "Übel" [...] verhängen.¹⁰ Aufgrund von Ordnungswidrigkeiten verhängte Bußgelder unterfallen damit unzweifelhaft dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot des Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG.¹¹

Fraglich ist, ob die gesteigerten Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes auch für die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierte Ordnungsgeldregelung gelten.

Die Ordnungsgeldregelung weist – ebenso wie die Bußgeldregelung im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU – einen „strafähnlichen“ Sanktionscharakter auf. Dieser wird vor allem daraus deutlich, dass gemäß § 11 Abs. 3 des Gesetzentwurfs bei der Festlegung der Höhe des Ordnungsgeldes zu berücksichtigen sein soll, „ob dem Verstoß eine bewusste Verschleierungsabsicht zu Grunde lag und ob es sich um einen Wiederholungsfall handelt“. Bei der Verhängung eines Ordnungsgeldes im Sinne des Gesetzentwurfs würde es damit – wie bei einer Bußgeldregelung – vordergründig oder jedenfalls auch um die Ahndung eines bereits eingetretenen Unrechts zum Zweck des Schuldausgleichs gehen. Dies unterscheidet das hier gegenständliche Ordnungsgeld insbesondere von einem Zwangsgeld, welches ein reines Beugemittel zur Erzwingung einer bestimmten Handlung darstellt, keinen Strafcharakter aufweist¹² und demzufolge auch nicht von Art. 88 Abs. 2 ThürVerf erfasst wird.¹³ Folglich gelten auch mit Blick auf die Ordnungsgeldregelung im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der

⁸ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister in Brandenburg“ vom 18.08.2011, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>, S. 23.

⁹ Vgl. BVerfGE 71, 108 (114); BVerfGE 38, 348 (371); BVerfGE 42, 261 (263).

¹⁰ Vgl. BVerfGE 42, 261 (263).

¹¹ Dette, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage 2013, Art. 88, Rn. 25.

¹² Lemke, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Auflage 2021, § 11 Rn.1.

¹³ Dette, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage 2013, Art. 88, Rn. 27.

SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die gesteigerten Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes aus Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG.

b. Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebotes

Der strafrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass für den Normadressaten aus einer Rechtsnorm genau erkennbar wird, welches Verhalten als verboten bzw. als ordnungswidrig gilt und welche Sanktion ihm für den Fall eines Verstoßes droht.¹⁴ Der Gesetzgeber ist folglich verpflichtet, die Voraussetzungen eines Tatbestands so präzise zu umschreiben, dass dessen Tragweite und Anwendungsbereich aus der jeweiligen Umschreibung eindeutig zu erkennen oder jedenfalls durch Auslegung zu ermitteln ist.¹⁵ Äußerste Grenze dieser Auslegung ist der Wortsinn, wobei es auf die Parallelwertung in der Laiensphäre – also die Sicht des Bürgers – ankommt.¹⁶ Die Voraussetzungen, an die eine Strafe oder ein Bußgeld geknüpft werden, sind umso präziser zu beschreiben, je schwerer die angedrohte Sanktion ist.¹⁷

2. Wahrung der gesteigerten Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes durch Ordnungsgeldregelung im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Fraglich ist, ob die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierte Ordnungsgeldregelung die gesteigerten Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes aus Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG wahrt. Hierzu müssten im Gesetzentwurf die Voraussetzungen des Ordnungsgeldtatbestandes so genau umschrieben sein, dass jedermann vorhersehen kann, welches konkrete Verhalten die Auferlegung eines Ordnungsgeldes zur Folge hätte.

§ 11 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN regelt, dass *„die zur Registrierung im Lobbyregister verpflichteten [...] Personen die in § 10 genannten Angaben vollständig und wahrheitsgemäß zu machen“* haben und *„bei Verstößen gegen diese Mitwirkungspflichten [...] von der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten [...] ein angemessenes Ordnungsgeld verhängt“* wird. Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs soll sich *„jede Interessenvertreterin und jeder Interessenvertreter [...] im Register einzutragen“* haben, *„wenn eine Interessenvertretung nach § 7 Abs. 1 vorliegt“*. Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs soll daneben bereits eine

¹⁴ Vgl. BVerfGE 38, 348 (371, 372); BVerfGE 126, 170 (195).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 78, 374 (381 f.).

¹⁶ Dette, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage 2013, Art. 88, Rn. 29.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 41, 314 (320).

„Kontaktaufnahme zur Interessenvertretung“ eintragungspflichtig sein. Der Begriff der Interessenvertretung wird in § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs als *„jede Tätigkeit zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess des Landtags, seiner Organe, Mitglieder, Fraktionen, Ausschüsse oder der Landesregierung samt der ihr zugeordneten obersten Landesbehörden“* definiert. Gemäß § 7 Abs. 2 des Gesetzentwurfs sollen eintragungspflichtige Tätigkeiten *„insbesondere alle Informationen, Stellungnahmen [...] Vorschläge, die inhaltliche Bezüge aufweisen zu 1. Gesetzentwürfen [...], 2. Kabinettsvorlagen, 3. Richtlinien, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, 4. der Umsetzung von EU-Recht, 5. Parlamentarischen Initiativen [...]“* umfassen.

a. Abstellen auf die Einflussnahmeabsicht

Als problematisch könnte sich insofern erweisen, dass die in § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs enthaltene Definition der Interessenvertretung vornehmlich auf die Absicht der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme – also auf subjektive Gegebenheiten – abstellt, ohne näher bzw. einschränkend auf die eine Registrierungspflicht auslösenden Tätigkeiten – also auf die objektiven Tatbestandsvoraussetzungen des Lobbyismus – einzugehen. Die hierdurch begründete Weite des gesetzlichen Anwendungsbereichs wird auch nicht durch die in § 7 Abs. 2 des Gesetzentwurfs enthaltene Enumeration von eintragungsfähigen Tätigkeiten relativiert, da diese eine nicht abschließende Aufzählung („insbesondere“) darstellt und damit nicht geeignet ist, den Deutungsspielraum für potenzielle Normanwender merklich zu verringern. So würde nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs *jede* objektive Verwirklichung der Absicht, seinen Belangen politische Geltung zu verschaffen – sei es im Bürgergespräch mit einem Abgeordneten oder in einem in den Medien wiedergegebenen offenen Brief – einer sanktionsbewehrten Registrierungspflicht unterfallen.¹⁸ Eine solche tatbestandliche Uferlosigkeit widerspräche einer „präzisen“ Festlegung von Tatbestandsvoraussetzungen durch den Gesetzgeber, wie sie das Bundesverfassungsgericht zur Wahrung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebotes verlangt.¹⁹

¹⁸ Eine Registrierungspflicht auslösen würden nach § 7 Abs. 1 und 2 GE also auch jegliche innerdienstlichen Kontakte etwa im Rahmen der parlamentarischen Arbeit, beispielsweise zwischen Abgeordneten und Fraktionsmitarbeitern oder Abgeordneten und der Landtagsverwaltung, sofern diese eine – auch nur mittelbare – Übermittlung von Informationen, Stellungnahmen, Gutachten oder Vorschlägen mit inhaltlichen Bezügen zu Gesetzentwürfen oder parlamentarischen Initiativen zum Gegenstand hätten. Betroffen wären aber nicht nur parlamentsinterne Arbeitsabläufe, sondern auch entsprechende innerdienstliche Kommunikationsprozesse in den Ministerien und obersten Landesbehörden (vgl. § 7 Abs. 1 GE). Schließlich sind von den in § 9 Abs. 3 GE beschriebenen Ausnahmetatbeständen derartige Kontakte gerade nicht umfasst.

¹⁹ Vgl. BVerfGE 14, 245 (251).

Gerade wenn es um die Verhängung einer strafähnlichen Sanktion geht, muss für den Rechtsunterworfenen genau erkennbar sein, welches Verhalten die Sanktionsfolge auslöst. Sofern die Pflicht zur Eintragung im Lobbyregister sanktionsbewehrt sein soll, kann daher auf eine konkrete objektive Beschreibung der Lobbytätigkeit nicht verzichtet werden.²⁰ Eine solche wäre gegeben, wenn die objektiv wahrnehmbaren Handlungen eines registrierungspflichtigen Lobbyisten abschließend und klar benannt und der „Lobbyist“ hierbei auch von denjenigen Personen abgegrenzt werden würde, die nur im Einzelfall oder gelegentlich ihre Belange gegenüber politischen Entscheidungsträgern formulieren.²¹ Schließlich hätte eine andernfalls bestehende Uferlosigkeit des tatbestandlichen Anwendungsbereichs zur Folge, dass die Rechtsunterworfenen in Grenzfällen Zweifel über das von ihnen geforderte Verhalten haben müssten.²²

Das Lobbyregistergesetz des Bundes beispielsweise knüpft zwar in § 1 Abs. 3 zunächst auch an die von einem Interessenvertreter ausgehende „Kontaktaufnahme“ als objektiv wahrnehmbare Handlung an, sieht jedoch in präzisierender Art und Weise noch weitere objektive Tatbestandsmerkmale in § 2 Abs. 1 vor. Hiernach soll eine registrierungspflichtige Interessenvertretung erst dann vorliegen, wenn diese regelmäßig betrieben wird, auf Dauer angelegt ist, geschäftsmäßig für Dritte betrieben wird oder innerhalb der jeweils letzten drei Monate mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte aufgenommen wurden. In § 2 Abs. 2 des Lobbyregistergesetzes des Bundes werden die vorbeschriebenen objektiven Tatbestandsvoraussetzung einer registrierungspflichtigen Kontaktaufnahme sodann noch weiter konkretisiert, indem von der Eintragungspflicht alle natürlichen Personen

²⁰ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Einführung eines Lobbyregisters – Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit“ vom 23.05.2012, abrufbar unter https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/23-05-2012_Eckpunkte_zum_Lobbyregister_5-59.pdf, S. 6, 7.

²¹ So der Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister in Brandenburg“ vom 18.08.2011, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>, S. 23; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Einführung eines Lobbyregisters – Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit“ vom 23.05.2012, abrufbar unter https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/23-05-2012_Eckpunkte_zum_Lobbyregister_5-59.pdf, S. 6, 7; Für eine Abgrenzung zwischen Kontakten zu „Lobbyisten“ und „einfachen Kontakten zum Bürger“ spricht sich ebenso aus: Transparency International Deutschland, Mündliche Stellungnahme vom 25.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Protokoll der 73. Sitzung, APr 17/1312, S. 11 und im Rahmen einer schriftlichen Stellungnahme vom 09.07.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, Zuschrift 7/1372, S. 5 und 7.

²² Schmitz in: MüKoStGB, 3. Aufl. 2019, § 330d, Rn. 22.

ausgenommen werden, die mit ihrem Begehren ausschließlich persönliche Interessen ausdrücken (selbst wenn es sich zugleich um unternehmerische Interessen handelt) oder Anliegen von ausschließlich lokalem Charakter verfolgen. Weitere präzisierende Ausnahmetatbestände enthalten § 2 Abs. 3 und 4 des Lobbyregistergesetzes des Bundes, sodass der Kreis der registrierungspflichtigen Personen letztendlich klar umrissen erscheint. Eine Reduzierung der registrierungspflichtigen Vorgänge im vorbeschriebenen Sinne würde im Ergebnis also mehr Rechtssicherheit schaffen.²³

b. Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe

Des Weiteren könnte sich die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltene Formulierung der „*unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme*“ (§ 7 Abs. 1) mit Blick auf die Wahrung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes als problematisch erweisen, da es sich hierbei um einen auslegungsbedürftigen, unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Zwar ist die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe unter Geltung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes nicht von vornherein verfassungsrechtlich zu beanstanden.²⁴ Jedoch müsste sich in diesem Falle mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere unter Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch die Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder auf Grund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und die Anwendung der Norm gewinnen lassen.²⁵ Im Lichte dieser durch das Bundesverfassungsgericht beschriebenen Anforderungen dürfte es an einer ausreichenden Bestimmtheit der vorbezeichneten Formulierung fehlen. Ungeachtet dessen, dass eine gefestigte Rechtsprechung zur Auslegung des Begriffs der „*unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme*“ im Zusammenhang mit Lobbytätigkeiten bislang nicht existiert, ließe sich auch nicht unter Zuhilfenahme der üblichen Auslegungsmethoden ermitteln, welche konkreten Fälle darunter subsumierbar wären und welche nicht. Beispielsweise wäre im Wege der Auslegung nicht abschließend feststellbar, ob bereits die Einladung eines Mandatsträgers zu einer Veranstaltung, die in thematischer Hinsicht Bezüge zu Belangen bestimmter

²³ Thüringer Rechnungshof, Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, Zuschrift 7/2350, S. 4.

²⁴ Vgl. BVerfGE 48, 48 (56).

²⁵ Vgl. BVerfG, NJW 2013, 3151 (3159).

Interessengruppen aufweist, schon eine Form der mittelbaren Einflussnahme darstellen würde.²⁶

c. Zeitlicher Anknüpfungspunkt der Registrierungspflicht

Als verfassungsrechtlich problematisch könnte sich aber auch der nicht eindeutig geregelte zeitliche Anknüpfungspunkt der Registrierungspflicht erweisen. Wie bereits dargelegt soll nach § 9 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits „jede Kontaktaufnahme zur Interessenvertretung“ eine Registrierungspflicht auslösen. Fraglich ist insofern, wie unter dieser Prämisse ein Sachverhalt zu bewerten wäre, bei dem zum Zweck der Einflussnahme Kontakt zu einem politischen Entscheidungsträger aufgenommen werden würde, ohne dass die Einflussnahmeabsicht im Zeitpunkt dieser Kontaktaufnahme bereits realisiert werden würde. Beispielsweise könnte im Laufe eines zur Geltendmachung eigener Interessen aufgenommenen Gespräches von dem Ansinnen der Interessenvertretung (zunächst) Abstand genommen und dieses erst im Rahmen eines weiteren Kommunikationsaktes verwirklicht oder dieses Vorhaben schließlich endgültig aufgegeben werden. Der konkrete Zeitpunkt der Entstehung der sanktionsbewehrten Registrierungspflicht wäre für derartig gelagerte Fälle aus dem Gesetzentwurf nicht exakt ableitbar.²⁷ Eindeutiger wäre es insofern, wenn die an eine Kontaktaufnahme anknüpfende Eintragungspflicht davon abhängig gemacht werden würde, dass im Zeitpunkt der Kontaktaufnahme auch in objektiver Hinsicht eine Interessenvertretung stattfindet, und diese nicht nur subjektiv beabsichtigt wird.

d. Registrierungsfrist

Zudem kann dem Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auch nicht entnommen werden, innerhalb welcher Frist eine Registrierung durch den Verpflichteten zu erfolgen hätte. Lediglich für den Fall von erforderlich werdenden Änderungen der zu dokumentierenden Daten sehen § 10 Abs. 2 und § 11 Abs.1 des Gesetzentwurfs für den Registrierungspflichtigen eine Monatsfrist vor. Aus dem Wortlaut des Gesetzentwurfs wird folglich auch nicht erkennbar, ab welchem Zeitpunkt die Androhung oder

²⁶ So sinngemäß der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Einführung eines Lobbyregisters – Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit“ vom 23.05.2012, abrufbar unter https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/23-05-2012_Eckpunkte_zum_Lobbyregister_5-59.pdf, S. 39.

²⁷ Spätestens mit der in § 11 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehenen „Androhung des Ordnungsgeldes“ wüsste zwar der Betroffene, dass er einer Registrierungspflicht unterliegt. Allerdings wäre zu diesem Zeitpunkt ein Verstoß gegen die Registrierungspflicht bereits realisiert und nicht auszuschließen, dass bereits die Androhung mit einer den Registrierungspflichtigen belastenden Verwaltungsgebühr verbunden wäre.

Verhängung einer Ordnungsgeldsanktion durch die registerführende Stelle zulässig wäre bzw. wie lange diese diesbezüglich zuzuwarten hätte. Als klarstellend würde sich beispielsweise eine Regelung erweisen, wonach – wie in § 2 Abs.1 des Lobbyregistergesetzes des Bundes – die Registrierung „unverzüglich“ nach der Realisierung einer bestimmten, objektiv wahrzunehmenden Handlung zu erfolgen hätte.

Im Ergebnis der Überprüfung wird dem Einzelnen also durch den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht eindeutig genug vor Augen führt, welches konkrete Verhalten zu welchem Zeitpunkt eine Registrierungspflicht und im Falle des Nichtbefolgens eine Ordnungsgeldsanktion auslöst. Insbesondere werden die vorbeschriebenen Unklarheiten auch nicht im Rahmen der Gesetzesbegründung aufgelöst. Es bestehen daher erhebliche Zweifel daran, dass die im Gesetzentwurf enthaltene Ordnungsgeldregelung den gesteigerten Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes aus Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG genügt.²⁸

Als problematisch erweist sich im Zusammenhang mit der im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN formulierten Ordnungsgeldregelung aber auch das Fehlen einer Rechtswegzuweisung, wie sie der Landtag beispielsweise für den Fall der Verhängung eines Ordnungsgeldes im Untersuchungsausschussgesetz vorgesehen hat.²⁹

3. Wahrung der gesteigerten Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes durch die im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU enthaltene Bußgeldregelung

Fraglich ist, ob die im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU enthaltene Bußgeldregelung den gesteigerten Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes aus Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG genügt. Hierzu müssten auch in diesem Gesetzentwurf die Voraussetzungen des Bußgeldtatbestandes so konkret umschrieben sein, dass für jedermann erkennbar wäre, welches Verhalten die Auferlegung eines Bußgeldes zur Folge hätte.

Gemäß § 5 Abs. 4 des Gesetzentwurfs handelt ordnungswidrig, *„wer vorsätzlich oder fahrlässig [...] registrierungspflichtige Angaben nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht*

²⁸ Diese Zweifel teilt der Thüringer Rechnungshof, vgl. Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, Zuschrift 7/2350, S. 7.

²⁹ Nach § 11 Abs. 3 ThürUAG kann gegen einen Ordnungsgeldbeschluss binnen einer Frist von einer Woche die Entscheidung des Landgerichts Erfurt beantragt werden; siehe auch § 11 Abs. 4 ThürUAG sowie § 16 Abs. 4, 5 ThürUAG.

rechtzeitig eintragen oder aktualisieren lässt. [...] Die Ordnungswidrigkeit kann mit Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro geahndet werden.“ Nach § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs unterliegt einer Registrierungspflicht im Lobbyregister *„jeder, der durch schriftliche, mündliche, fernmündliche oder elektronische Kontaktierung des Landtags, seiner Gremien, Fraktionen und Mitglieder oder der Landesregierung bzw. ihrer einzelnen Mitglieder einen inhaltlichen Beitrag in Form von Informationen, Stellungnahmen, Gutachten oder Vorschlägen übermittelt oder durch eine zweckentsprechende Kontaktaufnahme die Anregungen zu den jeweiligen Beiträgen gegeben hat, die einen inhaltlichen Bezug aufweisen und zwar zu 1. zur Initiierung, Vorbereitung, Formulierung, [...] Bewertung und zu Vorhaben sowie Entscheidungsprozessen a) bei Gesetz- und Rechtsverordnungsentwürfen und parlamentarischen Anträgen [...] oder Beschlüssen jeder Art, b) bei Entwürfen für Förderrichtlinien [...] der Landesregierung [...] einschließlich deren Umsetzung, Koordinierung und Kontrolle sowie 2. zu Entscheidungen des Landtags oder der Landesregierung über die Einsetzung [...] eines sonstigen Gremiums [...]“.* Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 2 hat die Eintragung *„unverzüglich“* zu erfolgen, *„sobald die Voraussetzungen gemäß § 2 Abs. 1 und 2 vorliegen.“*

Indem der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU hinsichtlich der Entstehung einer Registrierungspflicht an die *„Übermittlung“* eines *„inhaltlichen Beitrag(s)“* mit *„Bezug“* zu *„Vorhaben sowie Entscheidungsprozessen“* anknüpft, stellt er auf objektiv wahrnehmbare Handlungen eines potenziellen Interessenvertreters ab. Trotz der hierdurch erfolgenden Fokussierung auf objektive Handlungszusammenhänge könnte sich die Regelung jedoch vor dem Hintergrund der Geltung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes als zu unpräzise erweisen.

Wie bereits ausgeführt, ist der Gesetzgeber unter Geltung der strengen Anforderungen des Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG gehalten, die Voraussetzungen eines Tatbestands so präzise zu umschreiben, dass dessen Tragweite und Anwendungsbereich genau zu erkennen oder jedenfalls durch Auslegung zu ermitteln sind.³⁰ Da nach § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs bereits jeder *„inhaltliche Beitrag“* mit *„Bezug“* zu *„Vorhaben sowie Entscheidungsprozessen“* politischer Entscheidungsträger eine Registrierungspflicht auslösen können soll, ergibt sich auch hier eine tatbestandliche Uferlosigkeit, die mit dem Erfordernis einer „präzisen“ gesetzgeberischen Festlegung von Tatbestandsvoraussetzungen, wie sie das Bundesverfassungsgericht zur Wahrung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebotes verlangt,³¹ nur schwer in Einklang zu bringen sein dürfte. So würde auch hier – jedenfalls nach dem Wortlaut der Vorschriften – jeder Bürger, der im Rahmen eines einmaligen oder

³⁰ Vgl. BVerfGE 78, 374 (381 f.).

³¹ Vgl. BVerfGE 14, 245 (251).

persönlichen Kontakts mit einem politischen Entscheidungsträger eigene Belange geltend macht, von der Registrierungspflicht umfasst.³² Die in diesem Sinne bestehende tatbestandliche Weite hätte wiederum zur Folge, dass der Rechtsunterworfenen in Grenzfällen Zweifel über das von ihm geforderte Verhalten haben müsste.³³ Weder aus dem Wortlaut noch unter Zuhilfenahme der üblichen Auslegungsmethoden ließe sich beispielsweise ableiten, ob auch eine schlichte Presseberichterstattung, die „*Bezug*“ zu legislativen oder exekutiven „*Entscheidungsprozessen*“ hätte, als „*inhaltlicher Beitrag*“ eine bußgeldbewehrte Registrierungspflicht auslösen könnte. Präzisierend wirken könnte auch hier eine Abgrenzung der „*eigentlichen*“ Lobbyisten von denjenigen Personen, die nur im Einzelfall oder gelegentlich ihre Belange gegenüber politischen Entscheidungsträgern formulieren.³⁴ Auch hier würde folglich eine Reduzierung der registrierungspflichtigen Vorgänge mehr Rechtssicherheit schaffen.³⁵

Aus den im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU enthaltenen Regelungen wäre für den potenziellen Normanwender ebenso wenig eine Registrierungspflicht erkennbar, wenn der „*Übermittler*“ des „*inhaltlichen Beitrag(s)*“ dessen Bezug zu „*Vorhaben sowie Entscheidungsprozessen*“ überhaupt nicht kennt. Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1, 1. Alt. i.V.m. Abs. 1 des Gesetzentwurfs reicht es für die Entstehung einer Registrierungspflicht aus, dass jemand einen inhaltlichen Beitrag mit Bezug zu Vorhaben sowie Entscheidungsprozessen übermittelt – also lediglich objektiv tätig wird. Für die Realisierung dieser Tatbestandsalternative wird die Verwirklichung einer subjektiven Komponente – also die Kenntnis des Bezugs zu Vorhaben oder Entscheidungsprozessen – ausweislich des

³² Eine Registrierungspflicht auslösen würden hiernach auch jegliche, innerdienstliche Kontakte, etwa im Rahmen der Parlamentsarbeit mit Bezug zu Vorhaben und Entscheidungsprozessen im Sinne des § 2 Abs. 1 GE, beispielsweise solche zwischen Abgeordneten und Fraktionsmitarbeitern oder Abgeordneten und der Landtagsverwaltung, sofern diese nicht dem Ausnahmetatbestand des § 2 Abs. 4 Nr. 6 GE unterfallen würden, also keine „*direkt oder individuell angeforderte Expertisen zur Erlangung von Sachinformationen, Daten und Fachwissen*“ darstellen würden. Betroffen wäre daneben auch entsprechende Kommunikationsprozesse in den Ministerien. In diesem Sinne wäre also jeder, der – auch nur mittelbar – einen inhaltlichen Beitrag leistet, welcher durch den Landtag, seine Gremien, Fraktionen oder Mitglieder bzw. durch die Landesregierung und ihre Mitglieder nicht ausdrücklich *angefordert* worden ist, als registrierungspflichtig anzusehen. Allenfalls für entsprechende innerdienstliche Kontakte zwischen Beamten könnte eine Registrierungspflicht nach § 2 Abs. 4 Nr. 2 GE entfallen.

³³ Schmitz, in: MüKoStGB, 3. Aufl. 2019, § 330d, Rn. 22.

³⁴ So Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „*Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister in Brandenburg*“ vom 18.08.2011, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>, S. 23; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „*Einführung eines Lobbyregisters – Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit*“ vom 23.05.2012, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50789-5>, S. 6, 7.

³⁵ Thüringer Rechnungshof, Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, *Zuschrift 7/2350*, S. 4.

Wortlautes des § 2 Abs. 3 Satz 1, 1. Alt. des Gesetzentwurfs („*tätig ist*“) gerade nicht gefordert. Es erscheint nach dem Sinn und Zweck des Gesetzes (vgl. hierzu § 3 Abs. 1: „*Eine [...] Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess des Landtags [...] oder der Landesregierung [...] muss transparent erfolgen.*“) jedoch schwer vorstellbar, dass der Gesetzgeber auch solche Personen erfassen will, die es auf eine Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess politischer Entscheidungsträger überhaupt nicht abgesehen hatten. Als präzisierend würde sich in diesem Sinne erweisen, dass die Entstehung der Registrierungspflicht – neben der Verwirklichung objektiver Tatbestandsmerkmale – zwingend auch die Erfüllung einer subjektiven Komponente voraussetzt. Insofern sollte der Gesetzentwurf sicherstellen, dass im Rahmen beider Tatbestandsalternativen die Erfüllung sowohl objektiver als auch subjektiver Voraussetzungen gefordert wird.

Dass sich die Tragweite und der Anwendungsbereich der vorbeschriebenen Regelungen nicht zweifelsfrei ermitteln lassen, erweist sich bezüglich des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU vor allem mit Blick auf die Höhe der geregelten Bußgelddrohung als verfassungsrechtlich bedenklich. Die Voraussetzungen, an die eine Strafe oder ein Bußgeld geknüpft werden, sind umso präziser zu bestimmen, je schwerer die angedrohte Sanktion ist.³⁶ Der Gesetzentwurf sieht in § 5 Abs. 4 für die Verletzung der Registrierungspflicht eine hohe Geldbuße von bis zu fünfzigtausend Euro vor. Aufgrund der hohen Bußgelddrohung wären die ohnehin strengen Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes vorliegend also noch als erhöht anzusehen.

Im Ergebnis kann es also auch bezüglich des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU nicht als gesichert angesehen werden, dass die gesetzlichen Regelungen so gefasst sind, dass ein Normunterworfener in zumutbarer Weise feststellen kann, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die angedrohte Sanktionsfolge vorliegen.³⁷ Die vorbeschriebenen Unklarheiten werden auch nicht im Rahmen der Gesetzesbegründung aufgelöst. Es bestehen daher auch hier erhebliche Zweifel daran, dass den strengen Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes aus Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG Genüge getan wird.³⁸ Darüber hinaus sieht der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU in § 5 Abs. 1 bis 3 weitere Sanktionen in Form einer Abmahnung, öffentlichen Rüge, einer Verweigerung der Zugangsberechtigung zum Landtag oder eines befristeten Ausschlusses

³⁶ Vgl. BVerfGE 41, 314 (320).

³⁷ Vgl. BVerfGE 37, 132 (142).

³⁸ So auch der Thüringer Rechnungshof, vgl. Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, *Zuschrift 7/2350*, S. 7.

der Registrierungspflichtigen von Beteiligungsverfahren nach § 2 Abs. 1 vor. Auch insoweit müsste der Normanwender erkennen können, wann derartige Sanktionen drohen.

II. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Übertragung von Exekutivbefugnissen auf den Landtag

Fraglich ist des Weiteren, ob die in den Gesetzentwürfen zur Einführung eines Lobbyregisters in Drucksachen 7/3356 und 7/3387 enthaltenen Regelungen, die eine Einrichtung des Lobbyregisters beim Landtag und dementsprechend auch dessen Betrieb durch den Landtag vorsehen, mit der Verfassung in Einklang stünden.

So soll der Landtag gemäß § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „*als Erweiterung zur bestehenden Beteiligentransparenzdokumentation ein Lobbyregister*“ führen, welches auf dessen Internetseite veröffentlicht werden soll. Mögliche Verstöße gegen die gesetzlich statuierten Eintragungspflichten sollen gemäß § 11 Abs. 2 dieses Gesetzentwurfs durch die Landtagspräsidentin bzw. den Landtagspräsidenten entsprechend der Entscheidung des Landtagspräsidiums (meint offenbar den Vorstand des Landtags) durch die Verhängung eines angemessenen Ordnungsgeldes geahndet werden.³⁹ Zudem soll gemäß § 12 Abs. 1 des Gesetzentwurfs ein unabhängiges Gremium in Zusammenarbeit mit der Präsidentin bzw. dem Präsidenten und dem Vorstand des Landtags die Einhaltung des Lobbyregisters überwachen. Darüber hinaus beinhaltet der Gesetzentwurf in § 9 Abs. 4 eine Ermächtigung des Vorstandes, über Anträge auf freiwillige Eintragung in das Lobbyregister zu entscheiden.

Auch der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU sieht in § 1 Abs. 1 Satz 1 vor, dass „*beim Landtag [...] eine öffentliche Liste (Lobbyregister) der Interessenvertretung [...] eingerichtet*“

³⁹ Mit Blick auf die im Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zur Verhängung eines Ordnungsgeldes ergäben sich praktische Umsetzungsprobleme, sofern ein entsprechender Bescheid zuzustellen wäre, jedoch die Identität des Registrierungspflichtigen und/ oder dessen Zustelladresse weder dem Landtag noch dem „Lobbyierten“ bekannt wären. Eine solche Situation könnte beispielsweise auftreten, wenn ein Interessenvertreter in fernmündlicher oder elektronischer Form tätig werden würde. Zwar könnte sich der Landtag jedenfalls zur Ermittlung einer Zustelladresse an die zuständige Meldebehörde wenden, welche gemäß § 34 Abs. 1 BMG auch anderen öffentlichen Stellen Daten aus dem Melderegister übermitteln darf, soweit dies zur Erfüllung der in ihrer Zuständigkeit liegenden öffentlichen Aufgaben erforderlich ist. Allerdings muss ein solches Auskunftersuchen ausreichende Hinweise zur Identifizierung der betreffenden Person enthalten. Gemäß § 44 Abs. 3 BMG wird eine Melderegisterauskunft nämlich nur erteilt, wenn die Identität einer Person, über die Auskunft begehrt wird, aufgrund der Anfrage *eindeutig festgestellt* werden kann. Ist eine eindeutige Identifizierung nicht möglich, beispielsweise, weil aufgrund eines häufig vorkommenden Namens und einer unbekanntem Wohnanschrift eine Verwechslungsgefahr besteht, wird regelmäßig eine entsprechende Auskunft verweigert werden. Die Ahnung von Eintragungspflichtverletzungen könnte daher an praktische Grenzen stoßen.

werden soll, und beabsichtigt diese „im Verantwortungsbereich des Landtagsvorstands“ anzusiedeln. Gemäß § 4 Abs. 4 des Gesetzentwurfs soll „der Landtag, als die für das Lobbyregister zuständige Stelle“ die registrierten Daten auf „formale Richtigkeit“⁴⁰ überprüfen, im Zweifelsfall dem Auskunftspflichtigen Gelegenheit zur Stellungnahme geben und von diesem unter anderem auch die Abgabe einer eidesstattlichen Erklärung verlangen können. Nach § 5 Abs. 1 bis 4 des Gesetzentwurfs sollen etwaige Verstöße gegen die Registrierungspflicht durch die Landtagspräsidentin bzw. den Landtagspräsidenten geahndet werden.⁴¹ Zuständige Behörde für die Verhängung eines Bußgeldes soll nach § 5 Abs. 4 Satz 3 des Gesetzentwurfs die Landtagsverwaltung sein.

Beide Gesetzentwürfe sehen folglich den Vollzug des jeweiligen Gesetzes und damit die Umsetzung des gesetzgeberischen Willens durch die Präsidentin als Leiterin der Verwaltung des Landtags vor. Sie weisen sowohl der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten als auch dem Vorstand des Landtags zahlreiche administrative Befugnisse im Zusammenhang mit der Führung des Lobbyregisters zu, und zielen folglich darauf ab, die Präsidentin funktional als Verwaltungsbehörde tätig werden zu lassen.

Fraglich ist, ob der in den beiden Gesetzentwürfen vorgesehene Vollzugsauftrag des Landtags den in Art. 45 Satz 3, 47 ThürVerf zum Ausdruck kommenden Gewaltenteilungsgrundsatz verletzt.⁴²

Die in Art. 45 Satz 3, 47 ThürVerf normierte Teilung der Gewalten, wonach die Gesetzgebung dem Landtag zukommt, die vollziehende Gewalt bei der Landesregierung und den Verwaltungsorganen liegt und die rechtsprechende Gewalt durch unabhängige Gerichte ausgeübt wird, stellt ein grundlegendes verfassungsrechtliches Organisations- und Funktionsprinzip⁴³ dar. Es dient der gegenseitigen Kontrolle der Staatsorgane und damit der Mäßigung der Staatsherrschaft.⁴⁴ Außerdem zielt es darauf ab, dass staatliche

⁴⁰ Auch diesbezüglich könnte die praktische Umsetzung ein Problem darstellen. Vor allem mit Blick auf unternehmensbezogene Informationen wie Jahresabschlüsse, Rechenschaftsberichte oder die Höhe jährlicher Gesamteinnahmen (vgl. § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs) wird dem Landtag regelmäßig der erforderliche Einblick in Unternehmensinterna fehlen und eine „formale Richtigkeitskontrolle“ nicht durchführbar sein. Ebenso verhält es sich in Bezug auf den durch einen Interessenvertreter angegebenen „Schwerpunkt der beruflichen Tätigkeit“.

⁴¹ Mit Blick auf die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen zur Abmahnung und zur Verhängung eines Bußgeldes ergeben sich die gleichen praktischen Probleme wie bei der Zustellung eines Ordnungsgeldbescheides nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vgl. hierzu die Ausführungen in Fn. 39.

⁴² Dieses Problem sehen auch der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, vgl. „Einführung eines Lobbyregisters- Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit“ vom 23.05.2012, abrufbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50789-5>, S. 33 und Sodan, LKV 2012, 193 (198).

⁴³ Vgl. BVerfGE 95, 1 (15).

⁴⁴ Vgl. BVerfGE 3, 225 (247).

Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen (sog. „Organadäquanz“).⁴⁵

Wie bereits ausgeführt, soll der Landtag vorliegend mit der Einrichtung und dem Betrieb eines Lobbyregisters entsprechend der in den beiden Gesetzentwürfen in den Drucksachen 7/3356 und 7/3387 zum Ausdruck kommenden Vorgaben, also mit dem Vollzug eines Gesetzes betraut werden. Dies widerspräche jedenfalls dem insofern eindeutigen Wortlaut des Art. 47 ThürVerf, wonach der Gesetzesvollzug grundsätzlich der Exekutive vorbehalten ist und dem Parlament als Legislative die verfassungsrechtliche Aufgabe der Normsetzung zukommt.

1. Umfang und Grenzen des Gewaltenteilungsgrundsatzes

Der Gewaltenteilungsgrundsatz verlangt jedoch keine strikte oder absolute Trennung der Gewalten.⁴⁶ Vielmehr lässt er an zahlreichen Stellen Durchbrechungen – sog. „Gewaltenverschränkungen“ – zu.⁴⁷ Als in diesem Sinne verfassungsrechtlich zulässige Durchbrechungen des Gewaltenteilungsgrundsatzes gelten beispielsweise die Möglichkeit der vollziehenden Gewalt, Rechtsverordnungen zu erlassen sowie die Überprüfung von Parlamentsgesetzen auf deren Vereinbarkeit mit der Verfassung und gegebenenfalls deren Nichtigerklärung durch die Verfassungsgerichte oder die Einflussnahmemöglichkeit der Parlamente auf die personelle Zusammensetzung der Verfassungsgerichte.⁴⁸

Von einer zulässigen Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes kann allerdings nur dann ausgegangen werden, wenn hierbei die durch die Verfassung vorgenommene Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten gewahrt bleibt⁴⁹ und die ratio der Gewaltenteilung, also die wechselseitige Begrenzung und Kontrolle staatlicher Macht, weiterhin zum Tragen kommt.⁵⁰ Insbesondere dürften den einzelnen Gewalten keine Funktionen zugewiesen werden, die ihrer Struktur und Grundfunktion nicht gerecht werden würden.⁵¹ Zudem müsste

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86).

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 30, 1 (28); Vogel, in: NJW 1996, 1505 (1506); Schulze-Fielitz, in: Dreier GG Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20, Rn. 71.

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 95, 1 (15); Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 79, Rn. 92.

⁴⁸ Vogel, in: NJW 1996, 1505 (1506).

⁴⁹ Vgl. BVerfGE 95, 1 (15); Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 79, Rn. 92.

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 30, 1 (28); Graßhof in: Graßhof, Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG, Nr. 37: Prinzip der Gewaltenteilung, Rn. 9.

⁵¹ Vogel, in: NJW 1996, 1505 (1506).

der Kernbereich der jeweiligen Organverantwortung unangetastet bleiben und sichergestellt werden, dass sich keine personellen Unvereinbarkeiten, sog. „Inkompatibilitäten“, ergeben.⁵²

2. Ausnahmsweise Zulässigkeit der Ausübung von Verwaltungstätigkeit durch den Landtag bei parlamentsspezifischem Bezug der gesetzgeberischen Zuweisung

Mit Blick auf den hier zur Überprüfung stehenden Fall des Gesetzesvollzugs durch den Landtag lässt sich zunächst feststellen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „ausnahmsweise“ auch ein Gesetzgebungsorgan bzw. ein Suborgan der Gesetzgebung als eine Verwaltungsbehörde tätig werden kann.⁵³

Zu der in diesem Sinne zulässigen Ausübung von Verwaltungstätigkeit durch ein Gesetzgebungsorgan zählt die Tätigkeit der Parlamentsverwaltung⁵⁴ und hierbei insbesondere die Verwaltung parlamentseigener Sach- und Personalmittel⁵⁵. Weitere Beispiele zulässiger administrativer Tätigkeiten des Parlaments stellen die Ausübung des Hausrechts und der Ordnungs- und Polizeigewalt durch die Landtagspräsidentin bzw. den Landtagspräsidenten (Art. 57 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf)⁵⁶ dar sowie der Vollzug von Regelungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes - beispielsweise die Gewährung einer Entschädigung für Reisekosten durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags (§ 10 Abs. 1 Thüringer Abgeordnetengesetz) oder die Geltendmachung eines Ordnungsgeldes durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags im Falle der Nichtanzeige einer anzeigepflichtigen Tätigkeit durch Abgeordnete (§ 42 Abs. 4 Thüringer Abgeordnetengesetz).⁵⁷ Ebenso wird im Bereich der Wahlkampfkostenerstattung bei Landtagswahlen durch die Landtagspräsidentin bzw. den Landtagspräsidenten Verwaltungstätigkeit ausgeübt, soweit es um die Festsetzung staatlicher Mittel für Einzelbewerber geht (§ 69 Abs. 2 und 3 Thüringer Landeswahlgesetz).⁵⁸ Des Weiteren stellte sich unter seinerzeitiger Geltung des mittlerweile in Thüringen aufgehobenen „Bannmeilengesetzes“ (Gesetz über den befriedeten Raum des Thüringer Landtags vom 14. Mai 1991) die Entscheidung der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Landtags über die Erteilung des Einvernehmens zu Ausnahmen vom Versammlungsverbot

⁵² Vogel, in: NJW 1996, 1505 (1506).

⁵³ Vgl. BVerfGE 30, 1 (28); Graßhof in: Graßhof, Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG, Nr. 37: Prinzip der Gewaltenteilung, Rn. 8 und 9.

⁵⁴ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, § 1, Rn. 183.

⁵⁵ Kastner, in: Fehling/ Kastner/ Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2016, § 1, Rn. 42.

⁵⁶ Vgl. bzgl. des Hausrechts des Bundestagspräsidenten: BVerfG-K, NJW 2005, 2843 (2843, 2844).

⁵⁷ Vgl. bzgl. einer entsprechenden Ordnungsmaßnahme des Bundestagspräsidenten auf der Grundlage des § 44a Abs. 4 AbgG: BVerwGE 135, 77 (17ff.).

⁵⁸ Vgl. bzgl. der Wahlkampfkostenerstattung im Rahmen der Bundestagswahlen: Kastner, in: Fehling/ Kastner/ Störmer, Verwaltungsrecht, 4. Auflage, 2016, § 1, Rn. 42.

innerhalb der Bannmeile des Thüringer Landtags als administrative Tätigkeit dar.⁵⁹ Aber auch die Maßnahmen von Untersuchungsausschüssen (Art. 64 ThürVerf) können die Grenze zwischen legislativer und administrativer Tätigkeit überschreiten⁶⁰ und sich als Verwaltungshandeln darstellen, sofern sie Anordnungen und Entscheidungen gegenüber Bürgern, beispielsweise deren Vorladung als Zeuge, betreffen.⁶¹

Es existieren in Thüringen folglich eine Vielzahl an Fällen, in denen der Landtag bzw. seine Präsidentin oder sein Präsident verwaltend tätig werden. All die vorgenannten Beispiele haben gemeinsam, dass die zugewiesenen administrativen Funktionen jeweils einen spezifisch parlamentarischen Bezug aufweisen, also im engen funktionalen Zusammenhang mit der Tätigkeit des Landtags stehen. Aufgrund dieses spezifisch parlamentarischen Bezugs kann für die vorgenannten Fälle daher ausgeschlossen werden, dass dem Landtag hier Funktionen zugewiesen werden, die seiner Struktur und Grundfunktion nicht gerecht werden.⁶² Vielmehr wird durch die Zuständigkeit des Landtags für die vorbeschriebenen administrativen Tätigkeiten gerade sichergestellt, dass die jeweiligen Entscheidungen im Sinne der vom Bundesverfassungsgericht geforderten „Organadäquanz“ von dem Organ getroffen werden, welches hierfür aufgrund seiner Sachnähe über die besten Voraussetzungen verfügt.⁶³ Dies entspricht dem Verständnis von Gewaltenteilung als ein Gebot funktionsadäquater Aufgabenzuordnung.⁶⁴

Auch für den hier zur Überprüfung stehenden Fall des Vollzugs eines Gesetzes zur Einführung und zum Betrieb eines Lobbyregisters durch den Landtag wäre also zu fordern, dass die hiermit einhergehende Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes durch eine enge Funktionsbeziehung der betreffenden Aufgaben zum Parlament begründbar ist.⁶⁵

Ein solcher parlamentsspezifischer Bezug könnte jedenfalls für die Fälle angenommen werden, in denen Registrierungspflichten vollzogen werden sollen, die an eine Interessenvertretung mit Bezug zu parlamentarischen Verfahren oder Vorgängen anknüpfen,

⁵⁹ Vgl. bzgl. der Entscheidung über die Ausnahme vom Versammlungsverbot innerhalb der Bannmeile des Landtags Nordrhein-Westfalen: Schmitz, in Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Auflage 2018, § 1, Rn. 183.

⁶⁰ Di Fabio, in: Isensee/Kirchhoff, *Handbuch des Staatsrechts Band 2*, 3. Auflage, 2004, § 27, Rn. 42.

⁶¹ Unruh, in: Fehling/ Kastner/ Störmer, *Verwaltungsrecht*, 4. Auflage, 2016, § 40, Rn. 167; Schmitz, in Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Auflage 2018, § 1, Rn. 176 mit Verweis auf BVerfG, NJW 1988, 1924.

⁶² Vgl. zu diesem Ausschlussgrund für eine unzulässige Gewaltenschränkung: Vogel, in: NJW 1996, 1505 (1506).

⁶³ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86).

⁶⁴ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz-Kommentar*, 93. EL, Oktober 2020, Art. 20, Rn. 53.

⁶⁵ In diesem Sinne auch: Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Einführung eines Lobbyregisters- Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit“ vom 23.05.2012, abrufbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50789-5>, S. 30.

so wie im Falle der bestehenden Beteiligentransparenzdokumentation. Verfassungsrechtlich begründbar wäre die vorbeschriebene Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes folglich, soweit es um Akte der Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess des Landtags, seiner Gremien, Fraktionen und Mitglieder geht oder eine Interessenvertretung zwar gegenüber der Landesregierung erfolgen, jedoch bereits beim Parlament „anhängige“ Verfahren und Vorhaben betreffen würde.

Jedoch wäre das notwendige Vorliegen eines parlamentsspezifischen Bezugs nicht gegeben, soweit es um die Registrierung von Vorgängen ginge, mit denen ausschließlich auf solche Entscheidungsprozesse der Landesregierung Einfluss genommen werden soll, die *keine* unmittelbare Verknüpfung zu parlamentarischen Verfahren oder Vorgängen aufweisen.

So scheint mit Blick auf den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ein parlamentsspezifischer Bezug zu fehlen, soweit es um Akte der Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess der Landesregierung und der obersten Landesbehörden (§ 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs) mit inhaltlichen Bezügen zu Rechtssetzungsakten außerhalb eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs), zu Kabinettsvorlagen (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 des Gesetzentwurfs), zu Richtlinien, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzentwurfs) sowie zu wissenschaftlichen oder sachverständigen Beratungen der Landesregierung und der Landesbehörden (§ 7 Abs. 2 Nr. 6 des Gesetzentwurfs) ginge. Ebenso wäre das Vorliegen eines spezifisch parlamentarischen Bezugs hinsichtlich des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU nicht ersichtlich, soweit die Registrierungspflicht an eine Kontaktaufnahme zur Landesregierung bzw. ihren Mitgliedern zur Übermittlung eines inhaltlichen Beitrags (bzw. einer entsprechenden Anregung hierzu) mit Bezug zu Rechtsverordnungsentwürfen, Beschlüssen jeder Art, Entwürfen für Förderrichtlinien und Landes(förder)programmen (einschließlich deren Umsetzung, Koordinierung und Kontrolle) sowie mit Bezug zu Entscheidungen der Landesregierung über die Einsetzung eines sonstigen Gremiums (§ 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs) geknüpft würde.

Soweit es im vorbeschriebenen Sinne an einem parlamentsspezifischen Bezug fehlt, bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel, dass die mit den Gesetzentwürfen einhergehenden Durchbrechungen des Gewaltenteilungsgrundsatzes verfassungsrechtlich begründbar und damit als zulässig anzusehen wären.⁶⁶ Denn in diesen Fällen stünden die dem Landtag zugewiesenen administrativen Funktionen (Betrieb des Lobbyregisters) gerade nicht in einem

⁶⁶ In diesem Sinne auch: Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister in Brandenburg“ vom 18.08.2011, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>, S. 24.

engen funktionalen Zusammenhang mit der Tätigkeit des Parlaments, sodass das Vorliegen der vom Bundesverfassungsgericht geforderten „Organadäquanz“ fraglich wäre.

3. Organadäquanz und hierbei insbesondere personelle Kompatibilität

Unabhängig vom Vorhandensein eines parlamentspezifischen Bezugs könnte es sich hinsichtlich der vorliegenden Gesetzentwürfe aber auch als problematisch erweisen, dass im Falle eines möglichen Verstoßes gegen die Registrierungspflicht die Landtagspräsidentin bzw. der Landtagspräsident (vgl. § 5 des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU) oder das Landtagspräsidium (gemeint ist der Vorstand des Landtags, vgl. hierzu § 11 Abs. 2 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) eine Sanktionsentscheidung treffen sollen.

Wie bereits ausgeführt, zielt der Gewaltenteilungsgrundsatz darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung und Funktion über die besten Voraussetzungen verfügen (sog. „Organadäquanz“).⁶⁷ Zum einen erscheint es zweifelhaft, dass der Landtag durch seine Präsidentin bzw. seinen Präsidenten oder den Vorstand die gesetzlich statuierten Registrierungspflichten überhaupt effektiv durchsetzen könnte, sofern diese regierungsinterne Vorgänge betreffen, in welche das Parlament regelmäßig keinen Einblick hat. Zum anderen könnte von einer zulässigen Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes nur dann ausgegangen werden, wenn sichergestellt wäre, dass sich hieraus keine personellen Unvereinbarkeiten, sog. „Inkompatibilitäten“, ergäben.⁶⁸ Sowohl die Präsidentin bzw. der Präsident des Landtags als auch die Mitglieder des Vorstandes sind jedoch ihrerseits Abgeordnete und Politiker, die die unterschiedlichen Interessen des Wahlvolkes aufnehmen und in den Bereich der parlamentarischen Willensbildung überführen. Folglich kann nicht ausgeschlossen werden, dass sie selbst Adressaten einer der Registrierungspflicht unterliegenden Einflussnahme werden und hierzu gegebenenfalls später eine Sanktionsentscheidung zu treffen haben könnten. Eine solche Gemengelage könnte geeignet sein, Misstrauen bezüglich einer unparteiischen Umsetzung des gesetzgeberischen Willens zu wecken, und daher eine personelle Inkompatibilität begründen. Für derartige Fälle als sinnvoll zu erachten wäre zumindest die Formulierung einer Regelung, die eine von einer Einflussnahme selbst betroffene Person von der Mitwirkung an der Sanktionsentscheidung ausschließt oder jedenfalls deren Vertretung durch einen Dritten vorsieht.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 68, 1 (86).

⁶⁸ Vogel, in: NJW 1996, 1505 (1506).

4. Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Des Weiteren könnte es einen Eingriff in den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung darstellen, dass beide Gesetzentwürfe eine Offenlegung der (*wesentlichen*) *Inhalte* von Einflussnahmen auf die Willensbildungs- bzw. Entscheidungsprozesse der Landesregierung im Lobbyregister vorsehen.

So soll nach dem Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach § 9 Abs. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 „jede Tätigkeit zum Zweck der [...] Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess“ der Landesregierung eine Eintragungspflicht begründen, wobei nach § 10 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzentwurfs auch eine Offenlegung des „Inhalts“ der Interessenvertretungstätigkeiten verlangt wird. Ähnlich regelt der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, dass nach § 2 Abs. 1 registrierungspflichtig sei, wer durch Kontaktierung der Landesregierung bzw. ihrer einzelnen Mitglieder mündlich oder schriftlich einen inhaltlichen Beitrag mit Bezug „zu Vorhaben sowie Entscheidungsprozessen“ übermittle. Auch hier soll die Registrierungspflicht nach § 3 Abs. 2 Nr. 16 des Gesetzentwurfs die Dokumentation der „wesentlichen Inhalte“ des Beitrags der Interessenvertretung umfassen. Zusätzlich hierzu sieht der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU aber auch noch spezielle Mitwirkungspflichten der Landesregierung vor, die dort als „exekutiver Fußabdruck“ bezeichnet werden. Nach § 4 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs soll die Landesregierung verpflichtet werden, dem Landtag die Daten der Registrierungspflichtigen und die wesentlichen Inhalte ihrer Beiträge – insbesondere im Zusammenhang mit der Zuleitung registrierungspflichtiger Vorgänge – zu übermitteln.

Aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung folgt nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber Regierung und Verwaltung, sondern andererseits auch ein grundsätzlich nicht ausforschbarer Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Exekutive.⁶⁹ Zu diesem Bereich gehöre die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollziehe.⁷⁰ Zwar umfasse der unausforschbare Kernbereich zur Wahrung einer eigenverantwortlichen Kompetenzausübung vornehmlich die laufenden Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen innerhalb der Regierung.⁷¹ Aber auch sofern es um abgeschlossene Vorgänge gehe, seien Fälle möglich, die dem Einblick Außenstehender verschlossen bleiben müssten.⁷² Denn die schützenswerte

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 67, 100 (137).

⁷⁰ Vgl. BVerfG, NVwZ 2012, 251 (254); BVerfGE 67, 100 (137).

⁷¹ Vgl. BVerfG, NVwZ 2012, 251 (254).

⁷² Vgl. BVerfG, NVwZ 2012, 251 (254); BVerfGE 67, 100 (139).

Freiheit und Offenheit des einer Regierungsentscheidung vorgelagerten interministeriellen Abstimmungsprozesses könne durch eine Verpflichtung zur Offenlegung von Informationen aus diesem Abstimmungsprozess beeinträchtigt werden, wenn die dadurch ausgelöste Befürchtung eventueller späterer Publizität geeignet wäre, eine sachlich förderliche Kommunikation zwischen den Beteiligten zu hemmen.⁷³

Das Bundesverfassungsgericht geht also vom Erfordernis der Gewährleistung einer freien und offenen Willensbildung innerhalb der Regierung aus.⁷⁴ Die Gewährleistung dieser Freiheit und Offenheit soll die Funktionsfähigkeit der Regierung sicherstellen, da eben schon die Sorge um das spätere Bekanntwerden bestimmter Ausführungen oder Argumente einzelner Akteure im Rahmen von Entscheidungsprozessen zur Folge haben kann, dass eine sachdienliche, offene und kontroverse Kommunikation und Diskussion der Beteiligten verhindert wird.⁷⁵ Allein das Wissen um ein späteres Bekanntwerden nach Abschluss eines Vorgangs erscheint folglich geeignet, die Willensentschließung innerhalb der Regierung unangemessen zu beeinträchtigen⁷⁶ und kann somit eine „einengende Vorwirkung“ haben.⁷⁷

Der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung folgend wäre also die umfassend vorgesehene Pflicht zur Offenlegung (wesentlicher) Inhalte von Einflussnahmen auf die Willensbildungs- bzw. Entscheidungsprozesse der Landesregierung in einem Lobbyregister unter dem Gesichtspunkt der Wahrung des unausforschbaren Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung als höchst problematisch anzusehen.⁷⁸ Aufgrund der möglichen

⁷³ Vgl. BVerfGE 110, 199 (223).

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 110, 199 (222, 223).

⁷⁵ Unger, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 44, Rn. 45; Haug, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1. Auflage 2018, Art. 27, Rn. 44.

⁷⁶ Klein, Schriftliche Stellungnahme vom 02.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Stellungnahme 17/3592, S. 6.

⁷⁷ Haug, in: Haug, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1. Auflage 2018, Art. 27, Rn. 45.

⁷⁸ In diesem Sinne auch: Thüringer Rechnungshof, Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, *Zuschrift* 7/2350, S. 7; Sodan, Schriftliche Stellungnahme vom 10.05.2016 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zu zwei Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters im Bundestag (BT-Drs. 18/3842 und BT-Drs. 18/3920), vgl. Ausschussdrucksache 18–G–24, S. 5, 6; Klein, Schriftliche Stellungnahme vom 02.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Stellungnahme 17/3592, S. 6; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Einführung eines Lobbyregisters- Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit“ vom 23.05.2012, abrufbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50789-5>, S. 29, 30.

„einengenden Vorwirkung“, die von dem Wissen um ein nachträgliches öffentliches Bekanntwerden von regierungsinternen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen ausgehen kann, könnte sich die Exekutive gehemmt sehen, den für ihre Arbeit notwendigen Sach- und Fachverstand einzuholen⁷⁹ und damit in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt sein.

Zwar wären nach beiden Gesetzentwürfen die (wesentlichen) Inhalte durch die Registrierungspflichtigen offenzulegen. Es wären also nicht die Ausführungen und Argumente der Mitglieder der Landesregierung, sondern nur die der Registrierungspflichtigen zu dokumentieren. Aber auch aus den offenzulegenden (wesentlichen) Inhalten der Beiträge der Registrierungspflichtigen können Rückschlüsse auf konkrete Inhalte und Abläufe der regierungsinternen Willensbildung gezogen werden. Insofern macht es im Ergebnis keinen Unterschied, ob ein Interessenvertreter oder die Landesregierung selbst die zu dokumentierenden Informationen, also beispielsweise Inhalte von Erörterungen im Rahmen interner Abstimmungsprozesse oder Inhalte der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, zu offenbaren hätte. Vielmehr würde eine generelle und uneingeschränkte Dokumentationspflicht der Registrierungspflichtigen im Ergebnis sogar das Recht der Landesregierung beschneiden, zuvor zu überprüfen, ob die Offenlegung von Informationen im konkreten Falle eine Verletzung ihres unausforschbaren Arkanbereichs bedeuten könnte und sich gegebenenfalls auch hierauf zu berufen.

Durch die Regelung zum „exekutiven Fußabdruck“ im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (§ 4 Abs. 1 und 2) würde überdies aber auch eine ihren unausforschbaren Arkanbereich in Gänze unberücksichtigt lassende Offenlegungspflicht der Landesregierung selbst begründet.

Des Weiteren bestünde eine Pflicht zur Offenlegung der wesentlichen Inhalte nicht nur gegenüber dem Landtag, sondern aufgrund der vorgesehenen Veröffentlichung der Informationen auch gegenüber der *Öffentlichkeit*. Dies wiederum würde im Widerspruch zu dem im Rahmen der Informationsfreiheitsgesetze anerkannten Grundsatz stehen, dass der von den Parlamenten nicht ausforschbare Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung dem Bürger *erst recht* verschlossen bleiben muss.⁸⁰ In diesem Sinne erscheint es mit Blick auf eine sich auf die regierungsinterne Willensbildung beziehende Offenlegungspflicht kaum

⁷⁹ Klein, Mündliche Stellungnahme vom 25.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Protokoll der 73. Sitzung, APr 17/1312, S. 7.

⁸⁰ So in der Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 IFG, wo der exekutive Kernbereich als weiterer „ungeschriebener verfassungsrechtlicher Ausnahmegrund“ bezeichnet wird, vgl. BT-Drs. 15/4493, S.12; dies findet im Ergebnis allgemeine Zustimmung: z.B. BVerwG NVwZ 2012, 251 (254), VG Berlin, Urteil vom 10.10.2007, Az. 2 A 101/06, abrufbar unter: BeckRS 2008, 35969; BfDI, Anwendungshinweise zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG), überarbeitete Fassung 2007, S.10.

nachvollziehbar, dass der Öffentlichkeit etwas zugänglich gemacht werden soll, das selbst ein Parlament nicht ausforschen dürfte.⁸¹

Im Ergebnis wäre also mit Blick auf den Vollzug beider Gesetzentwürfe eine Offenlegung von Informationen aus dem unausforschbaren Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung zu befürchten. Dies erscheint vor allem hinsichtlich der in speziellem Maße schutzwürdigen *laufenden* Willensbildungsprozesse der Landesregierung als höchst problematisch, wäre aber auch aufgrund einer möglichen „einengenden Vorwirkung“ bezüglich der abgeschlossenen Willensbildungsprozesse der Landesregierung als kritisch anzusehen.

5. Organisatorische Eigenverantwortung der Landesregierung

Wie bereits ausgeführt soll durch die Regelung eines „exekutiven Fußabdruck(s)“ im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU (§ 4 Abs. 1 und 2) eine Pflicht der Landesregierung zur Weiterleitung von Informationen zu möglichen Interessenvertretern und zu wesentlichen Inhalten der Einflussnahmen an den Landtag begründet werden.

Durch eine solche Weiterleitungsverpflichtung würde die Landesregierung mittelbar dazu verpflichtet, selbst eine Liste der Interessenvertretungen entsprechend den Vorgaben des Lobbyregistergesetzes zu erstellen und zu führen. Ihr würden zudem Vorgaben dahingehend gemacht, ob und inwieweit sie bei der Zuleitung von Gesetzentwürfen an den Landtag den Anteil Dritter an deren Erstellung ausweist.⁸² Dies zu entscheiden obläge jedoch der Landesregierung im Rahmen ihrer organisatorischen Eigenverantwortung, wäre also durch die Landesregierung, zum Beispiel im Rahmen ihrer Geschäftsordnung, selbst zu regeln und könnte vom Gesetzgeber nicht vorgeschrieben werden.⁸³ Eine dahingehende Vorgabe des Gesetzgebers würde folglich einen Eingriff in die Geschäftsautonomie der Landesregierung (Art. 76 Abs. 3 Satz 2 ThürVerf) und damit eine Verletzung des Gewaltenteilungsgrundsatzes bedeuten.⁸⁴

⁸¹ So Dombrowsky im Rahmen der mündlichen Anhörung zum Beschluss des Landtags Brandenburg „Transparenz bei Lobbyarbeit- Ein öffentlich einsehbares Lobbyregister für Brandenburg!“ (Drs. 5/2983-B) vom 02.11.2011, vgl. Ausschussprotokoll P-HA 5/25-2, S. 15.

⁸² Austermann, NVwZ 2021, 585 (588).

⁸³ So Austermann, NVwZ 2021, 585 (588) und Klein, Schriftliche Stellungnahme vom 02.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Stellungnahme 17/3592, S. 6.

⁸⁴ In diesem Sinne auch: Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister in Brandenburg“ vom 18.08.2011, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>, S. 26; Austermann, NVwZ, 585 (588); Klein, Schriftliche Stellungnahme vom 02.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Stellungnahme 17/3592, S. 5.

Um die organisatorische Eigenverantwortung der Landesregierung zu wahren, sieht beispielsweise § 4 des Transparenzregistergesetzes für Baden-Württemberg vor, dass die Landesregierung selbst regelt, wie die Einbeziehung von Verbänden und Organisationen sowie Sachverständigen bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Landesregierung kenntlich gemacht wird. In ähnlicher Weise sieht das Berliner Lobbyregistergesetz in § 4 Abs. 3 Satz 2 vor, dass die für das jeweilige Gesetzesvorhaben zuständige Senatsverwaltung für die Umsetzung der Übermittlungen nach § 5 (meint die Übermittlung der im Lobbyregister zu dokumentierenden Informationen) zuständig ist. Auch das Lobbyregistergesetz des Bundes enthält eine die Geschäftsautonomie der Bundesregierung beachtende Regelung: So sollen nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Lobbyregistergesetz der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung über die Einzelheiten der Führung des Lobbyregisters eine Verwaltungsvereinbarung schließen.

6. Zwischenergebnis

Im Ergebnis bestehen folglich Zweifel an der verfassungsrechtlichen Begründbarkeit der mit beiden Gesetzentwürfen einhergehenden Durchbrechungen des Gewaltenteilungsgrundsatzes, soweit die Registrierungspflichten Vorgänge betreffen sollen, die keinen parlamentsspezifischen Bezug aufweisen. Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint der Vollzugauftrag des Landtags vorliegend auch mit Blick auf die Wahrung des Grundsatzes der „Organadäquanz“ und aufgrund der Begründung möglicher personeller Inkompatibilitäten. Des Weiteren könnte die Pflicht zur generellen und unbeschränkten Offenlegung (wesentlicher) Inhalte von Einflussnahmen auf Willensbildungs- bzw. Entscheidungsprozesse der Landesregierung den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verletzen. Die Regelung zum exekutiven Fußabdruck im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU würde zudem eine Beeinträchtigung der organisatorischen Eigenverantwortung der Landesregierung bedeuten.

III. Vereinbarkeit der Einsetzung eines „unabhängigen Gremiums“ mit der Verfassung

Der Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht unter § 12 Abs. 1 die Einsetzung eines *„aus fünf Mitgliedern bestehende(n) unabhängige(n) Gremium(s)“* vor, welches *„in Zusammenarbeit mit der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten und dem Vorstand des Thüringer Landtags die Einhaltung des Lobbyregisters und der Beteiligentransparenzdokumentation“* überwachen soll. Gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs gehören zu den weiteren Aufgaben des Gremiums die *„Bewertung und Empfehlungen in konkreten Ordnungsgeldfällen“*. Des Weiteren soll das Gremium gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 2 *„Vorschläge zur Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit des Registers“* entwickeln und gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 *„Stellungnahmen an die*

Landtagspräsidentin bzw. den Landtagspräsidenten im Rahmen des Jahresberichts und der Evaluierung“ übermitteln.⁸⁵ Gemäß § 12 Abs. 3 des Gesetzentwurfs sollen die Mitglieder des Gremiums vom Landtag auf Vorschlag der Fraktionen gewählt werden. Sie dürfen keine Mitglieder oder Beschäftigte des Landtags, der Landesregierung oder der Ministerien sein.

Fraglich ist, ob die Einsetzung eines Gremiums im vorbeschriebenen Sinne mit den Vorgaben der Thüringer Verfassung vereinbar wäre.

1. Bestimmtheit der Regelungen

Zunächst ist auch mit Blick auf die in § 12 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltenen Regelungen zur Einsetzung eines „unabhängigen Gremiums“ fraglich, ob diese dem in Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf verfassungsrechtlich verankerten Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Wie bereits ausgeführt, verlangt das Bestimmtheitsgebot, dass gesetzliche Normen hinreichend bestimmt – also inhaltlich so präzise – formuliert werden, dass die jeweiligen Adressaten sich nach deren Anforderungen richten können.⁸⁶ An der hinreichenden Bestimmtheit einer Regelung fehlt es, wenn diese unklar oder widersprüchlich formuliert ist und somit der jeweilige Normadressat die sich hieraus ergebende Rechtslage nicht klar erkennen kann.⁸⁷

Die in § 12 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltenen Regelungen erweisen sich möglicherweise deshalb als zu unbestimmt, weil hieraus nicht eindeutig hervorgeht, welche konkreten Funktionen dem externen Gremium zukommen sollen und wie dabei insbesondere dessen Stellung im Verhältnis zum registerführenden Landtag ausgestaltet sein soll.

Soweit § 12 Abs. 1 des Gesetzentwurfs regelt, dass das Gremium *„in Zusammenarbeit mit der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten und dem Vorstand des Thüringer Landtages die Einhaltung des Lobbyregisters und der Beteiligentransparenzdokumentation“* überwachen soll, wird hieraus zum einen nicht hinreichend erkennbar, ob sich dessen „Überwachungstätigkeit“ ausschließlich auf die Wahrung der Registrierungspflichten durch die

⁸⁵ Gemäß § 1 Abs. 1 lit. f der Richtlinie über die Grundsätze des Wissenschaftlichen Dienstes (Anlage 4 zur GO) gehört es zu den Aufgaben des Wissenschaftliche Dienstes, *„Informationen zu erarbeiten, wenn zu vermuten ist, dass Ereignisse (...) einen allgemeinen Informationsbedarf auslösen“*. Ebenso kann der Wissenschaftliche Dienst nach § 1 Abs. 1 lit. h der vorgenannten Richtlinie *„inhaltliche Ausarbeitungen und Informationen zu Themenfeldern im Zuständigkeitsbereich des Landtags (...) liefern“*. Insofern könnte auch der Wissenschaftliche Dienst mit der Erfüllung den in § 12 Abs. 2 Nr. 2 und 3 GE beschriebenen Aufgaben betraut werden.

⁸⁶ Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 20, Rn. 126.

⁸⁷ Vgl. BVerfGE 31, 255 (264); BVerfGE 78, 205 (212); Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck/Sommermann, GG, 7. Auflage 2018, Art. 20, Rn. 289.

Interessenvertreter oder auch auf die Führung des Registers durch den Landtag beziehen soll. Auch erweist es sich diesbezüglich als fraglich, welche konkrete Art von Mitwirkungsbefugnissen dem Gremium im Rahmen der Überwachungstätigkeit zukommen soll. So geht aus der in § 12 Abs. 1 enthaltenen Formulierung der „Zusammenarbeit“ nicht hervor, ob hiermit eine den Landtag bindende (Mit-)Entscheidungsbefugnis des externen Gremiums begründet werden soll oder lediglich eine Stellungnahmemöglichkeit im Sinne eines Benehmens oder ob hingegen keinerlei eigenständige Mitwirkungsbefugnisse des Gremiums im eigentlichen Sinne geregelt werden sollen. Damit bleibt offen, wer in strittigen Fällen Entscheidungen trifft.

Als uneindeutig und damit problematisch erweist sich auch die Beschreibung der Aufgaben des Gremiums im Rahmen von Ordnungsgeldfällen (vgl. § 12 Abs. 2 des Gesetzentwurfs). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass hier aufgrund des strafähnlichen Sanktionscharakters der Ordnungsgeldregelung die gesteigerten Anforderungen des strafrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes aus Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG gelten. Nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzentwurfs soll das Gremium in konkreten Ordnungsgeldfällen „*Bewertung(en) und Empfehlung(en)*“ abgeben können. Ungewiss erscheint insbesondere hinsichtlich der Vornahme bzw. Abgabe von Bewertungen zum einen, ob diese einstimmig oder mehrheitlich getroffen werden müssen, und zum anderen, ob diese sich für den registerführenden Landtag als verbindlich erweisen würden und damit für Ordnungsgeldfälle konkrete Entscheidungsbefugnisse oder sogar Weisungsrechte des externen Gremiums begründen würden oder ob die abgegebenen Bewertungen lediglich empfehlenden Charakter hätten.

Aus dem Gesetzentwurf wird folglich nicht hinreichend erkennbar, ob und in welcher Form das externe Gremium genau an der Aufgabenerfüllung des Landtags mitwirken und in welcher konkreten Form es überwachend tätig werden soll. Im Ergebnis bestehen daher erhebliche Zweifel daran, dass die Regelungen des § 12 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu den konkreten Aufgaben des Gremiums den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügen würden.

2. Parlamentsautonomie

Des Weiteren könnte sich die Einsetzung eines unabhängigen Gremiums mit Blick auf die dem Landtag zukommende Parlamentsautonomie als problematisch erweisen.

Aus dem im Rechtsstaatsprinzip angelegten Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 45 Satz 3, 47 ThürVerf) – konkret aus der Funktionentrennung – folgt eine im sachlichen Umfang weit

reichende Parlamentsautonomie.⁸⁸ Unter Parlamentsautonomie versteht man das Recht des Parlaments, seine inneren Angelegenheiten unabhängig und eigenverantwortlich selbst zu regeln.⁸⁹ Hierzu zählt vor allem die Befugnis des Parlaments, sich selbst zu organisieren und sich dadurch in den Stand zur Erfüllung der eigenen Aufgaben zu versetzen (sog. Organisationsautonomie).⁹⁰ Die Organisationsautonomie soll dabei eine „alleinige Parlamentszuständigkeit“ hinsichtlich der Schaffung der zur Erfüllung seiner Funktionen erforderlichen organisatorischen Einrichtungen begründen.⁹¹ Ebenfalls von der Parlamentsautonomie umfasst ist die sog. Geschäftsordnungsautonomie. Diese beschreibt die Befugnis des Parlaments, selbst festzulegen, wie es arbeiten möchte bzw. wie es sich und die Erfüllung seiner einzelnen Aufgaben konzipiert, um seine Funktionsfähigkeit zu gewährleisten.⁹² Hierdurch soll insbesondere eine „eigenverantwortliche und unbeeinflusste“ Ausgestaltung der eigenen Arbeitsformen und Verfahren sichergestellt werden.⁹³ Die Organisations- und Geschäftsordnungsautonomie des Landtags kommen in Art. 57 ThürVerf zum Ausdruck, welche als spezielle „Parlamentsschutznorm“ zu verstehen sein soll.⁹⁴

Die Einsetzung eines aus fünf externen Mitgliedern bestehenden Gremiums, welches in Zusammenarbeit mit der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten und dem Vorstand des Landtages die Einhaltung des Lobbyregisters und der Beteiligtentransparenzdokumentation überwachen und Ordnungsgeldfälle bewerten bzw. hierzu Empfehlungen abgeben können soll, könnte sowohl in die verfassungsrechtlich abgeleitete Organisations- als auch in die Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments eingreifen.

Durch die Verpflichtung des Landtags, beim Betrieb des Lobbyregisters mit einem landtagsexternen Gremium zusammenzuarbeiten, könnte ihm zum einen die Befugnis genommen werden, sich hinsichtlich der Erfüllung einer ihm obliegenden Aufgabe (Vollzug des Lobbyregisters) selbst zu organisieren also die zur Erfüllung seiner Funktionen erforderlichen organisatorischen Einrichtungen selbst zu schaffen.

Der Landtag könnte durch die gesetzlich vorgegebene Mitwirkung des Gremiums aber auch daran gehindert werden, selbst festzulegen, in welcher konkreten Art und Weise er die ihm übertragenen Aufgaben erfüllt. Als problematisch könnten sich diesbezüglich vor allem die in

⁸⁸ Vgl. BVerfGE 102, 224 (235).

⁸⁹ Vgl. BVerfGE 80, 188 (218); BVerfGE 102, 224 (235).

⁹⁰ Vgl. BVerfGE 80, 188 (219); BVerfGE 102, 224 (235).

⁹¹ Schliesky, in: Morlok/ Schliesky/ Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 5, Rn. 59.

⁹² Morlok, in: Morlok/ Schliesky/ Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 3 Rn. 53.

⁹³ Schliesky, in: Morlok/ Schliesky/ Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 5, Rn. 59.

⁹⁴ Vgl. hierzu: Brocker, in: Eppig/ Hillgruber BeckOK Grundgesetz, 47. Edition 2021, Art. 40, Rn.1.

§ 12 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehene „Zusammenarbeit“ bei der Überwachung der „Einhaltung des Lobbyregisters“ und die von dem Gremium vorzunehmenden „Bewertungen“ im Rahmen von Ordnungsgeldfällen erweisen. Insbesondere falls hiermit den Landtag bindende (Mit-)Entscheidungs- oder Weisungsbefugnisse bei der Überwachung der Einhaltung des Lobbyregisters oder der Sanktionierung von Verstößen gegen die Registrierungspflicht einhergehen sollen, könnte eine eigenverantwortliche und unbeeinflusste Ausgestaltung der eigenen Verfahren zur Aufgabenerfüllung in Frage stehen.

Ob derartige Eingriffe in die Parlamentsautonomie tatsächlich anzunehmen wären, ist vorliegend jedoch nicht abschließend feststellbar, da aus dem Gesetzentwurf nicht hinreichend erkennbar wird, ob und in welcher Form das externe Gremium genau an der Aufgabenerfüllung des Landtags mitwirken und in welcher konkreten Form es überwachend tätig werden soll (vgl. hierzu die Ausführungen zur Unbestimmtheit unter B.III.1.).

Dass sich der Gesetzgeber die Mitwirkung des „unabhängigen Gremiums“ durch förmliches Gesetz gewissermaßen selbst auferlegt, steht jedenfalls einem möglichen Eingriff in die Parlamentsautonomie des Landtags nicht entgegen. Zwar kann sich das Parlament zur Regelung der eigenen Angelegenheiten in Ausnahmefällen auch der Form des Gesetzes bedienen.⁹⁵ Die Regelungsmacht des Landtags bestünde aber auch hier nur im Rahmen der Verfassung,⁹⁶ d.h. auch ein förmliches Gesetz müsste sicherstellen, dass die verfassungsrechtlich garantierte Parlamentsautonomie unberührt bleibt.⁹⁷

3. Amtsbefugnisse der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Landtags

Des Weiteren könnte die Einsetzung bzw. Mitwirkung eines unabhängigen Gremiums im Sinne des § 12 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geeignet sein, der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten die ihr bzw. ihm ungeteilt und exklusiv zukommenden Amtsbefugnisse abzusprechen.

Wie bereits ausgeführt, sieht der Gesetzentwurf vor, dass das Lobbyregister vom Landtag eingerichtet und betrieben wird. Er weist sowohl der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten als auch dem Vorstand des Landtags zahlreiche Befugnisse im Zusammenhang mit der Führung des Lobbyregisters zu. Der Gesetzentwurf zielt folglich darauf ab, den Landtag bzw. seine Präsidentin mit Blick auf die Führung des Lobbyregisters als Verwaltungsbehörde tätig werden zu lassen. Gleichzeitig sieht der Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in § 12 Abs. 1 vor, dass

⁹⁵ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 2003, Einleitung, dort unter 2..

⁹⁶ Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 2003, Einleitung, dort unter 2..

⁹⁷ Vgl. BVerfGE 70, 324 (361); Schliesky, in: Morlok/ Schliesky/ Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 5, Rn. 60.

bezüglich der Überwachung der Einhaltung des Lobbyregisters eine „Zusammenarbeit“ mit einem externen Gremium erfolgen und dieses gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 im Rahmen der Ahndung von Ordnungsgeldfällen „Bewertungen“ abgeben soll.

Gemäß § 57 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 Satz 1 ThürVerf führt die Präsidentin bzw. der Präsident die Geschäfte des Landtags und leitet dessen Verwaltung. Hieraus ist eine bezüglich eigener Verwaltungsangelegenheiten bestehende Leitungs-, Organisations- sowie Direktionsbefugnis der Präsidentin bzw. des Präsidenten abzuleiten, welche ihr bzw. ihm exklusiv und ungeteilt zukommt.⁹⁸ Die administrativen Befugnisse stellen folglich ausschließliche Kompetenzen der Präsidentin bzw. des Präsidenten dar,⁹⁹ die ihr bzw. ihm zur alleinverantwortlichen Wahrnehmung übertragen sind.¹⁰⁰ Daher ist die Präsidentin bzw. Präsident bei der Wahrnehmung der vorbeschriebenen Kompetenzen nur an Gesetz und Recht und nicht an Weisungen anderer Stellen gebunden.¹⁰¹

Aus der ungeteilten und exklusiven Zuweisung von administrativen Befugnissen folgt auch ein uneingeschränktes verwaltungsmäßiges Letztentscheidungsrecht der Präsidentin bzw. des Präsidenten.¹⁰² Ihre bzw. seine in diesem Sinne ungeteilte Zuständigkeit ist verfassungsfest, kann also durch einfaches Gesetz nicht abgeändert werden.¹⁰³

Wie bereits ausgeführt, bezweckt der Gesetzentwurf, die Präsidentin bzw. den Präsidenten mit Blick auf die Führung des Lobbyregisters als Verwaltungsbehörde tätig werden zu lassen. Der Betrieb des Lobbyregisters wäre damit der Landtagspräsidentin bzw. dem Landtagspräsidenten zugewiesen. Je nach konkreter Art der Mitwirkung könnte die Pflicht zur Zusammenarbeit mit einem externen Gremium im Rahmen der Überwachungstätigkeit (§ 12 Abs. 1 Gesetzentwurf) oder bei der Bewertung von Ordnungsgeldfällen (§ 12 Abs. 1

⁹⁸ Brocker, in: Morlok/ Schliesky/ Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 34, Rn. 12, 13; vgl. Bericht der Externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung vom 13.06.2017, in Drs. 6/4040, S. 19.

⁹⁹ Linck, in: Linck/ Baldus/ Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage 2013, Art. 57, Rn. 37.

¹⁰⁰ Waack, in: Becker/Brüning/Ewer, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, 1. Auflage 2021, Art. 20, Rn. 48; Lontzek, in: Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 1. Auflage 2012, Art. 18, Rn. 28, 30.

¹⁰¹ Lontzek, in: Epping/Butzer/Brosius-Gersdorf, Hannoverscher Kommentar zur Niedersächsischen Verfassung, 1. Auflage 2012, Art. 18, Rn. 33; Brocker, in: Morlok/ Schliesky/ Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, §34, Rn. 14.

¹⁰² Brocker, in: Morlok/ Schliesky/ Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 1. Auflage 2016, § 34, Rn. 13; hierzu auch Bericht der Externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung vom 13.06.2017, in Drs. 6/4040, S. 30.

¹⁰³ In diesem Sinne: Bericht der Externen Kommission zur Evaluation der Informationsrechte der Abgeordneten des Thüringer Landtags gegenüber dem Juristischen Dienst der Thüringer Landtagsverwaltung vom 13.06.2017, in Drs. 6/4040, S. 19, 28.

Gesetzentwurf) die administrative Eigenverantwortlichkeit der Präsidentin beim Betrieb des Lobbyregisters beschneiden. Zum einen könnte sie, zumindest teilweise, nicht mehr selbst über die organisatorische Ausgestaltung ihrer eigenen Aufgabenwahrnehmung entscheiden, da sie an eine Zusammenarbeit mit einem externen Gremium gebunden wäre. Zum anderen würde die Mitwirkung des externen Gremiums, insbesondere bei der Sanktionierung etwaiger Registrierungspflichtverletzungen, möglicherweise das ihr kraft Verfassung zukommende – jedoch durch den Gesetzentwurf dem Vorstand eingeräumte – verwaltungsmäßige Letztentscheidungsrecht tangieren, jedenfalls sofern die vom Gremium vorzunehmenden Bewertungen bindende Wirkung hätten.

Ob die der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags exklusiv und ungeteilt zukommenden Amtsbefugnisse durch die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene Zusammenarbeit mit einem externen Gremium tatsächlich beschnitten werden würde, kann vorliegend jedoch ebenfalls nicht abschließend beurteilt werden, da aus dem Gesetzentwurf nicht hinreichend erkennbar wird, ob und in welcher Form das Gremium genau an der Aufgabenwahrnehmung mitwirken soll (vgl. hierzu die Ausführungen zur Unbestimmtheit unter B.III.1.). Sofern das Gremium nicht lediglich empfehlend oder beratend tätig werden soll, wäre eine Verletzung der Leitungs-, Organisations- und Direktionsbefugnisse anzunehmen. Aber auch für den Fall einer lediglich empfehlenden oder beratenden Tätigkeit des Gremiums wäre nicht auszuschließen, dass von dieser eine Art politischer Druck ausgehen könnte, welcher die Entscheidungsfreiheit der Präsidentin bzw. des Präsidenten in tatsächlicher Hinsicht beeinträchtigen könnte. Dieser Einschätzung steht insbesondere nicht entgegen, dass die Geschäftsordnung des Landtags für die Präsidentin bzw. den Präsidenten bereits Regelungen zur Benehmens- oder Einvernehmensherstellung mit anderen Gremien vorsieht (z.B. die in § 4 Abs. 1 Satz 4 GO enthaltene Regelung zur Benehmensherstellung mit dem Ältestenrat beim Erlass der Hausordnung oder die § 96 Abs. 7 Satz 2 GO enthaltene Regelung zur Einvernehmensherstellung mit dem Ältestenrat bezüglich des Erlasses von Datenschutzbestimmungen). Derartige Regelungen beruhen auf der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags und bestehen nur gegenüber parlamentsinternen Leitungsgremien und gerade nicht gegenüber externen Stellen.

4. Zwischenergebnis

Im Ergebnis erscheint also mit Blick auf die in § 12 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltenen Regelungen zur Einsetzung eines unabhängigen Gremiums höchst zweifelhaft, dass diese den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes genügen. Zudem könnten mit der Einsetzung eines unabhängigen Gremiums aufgrund der ihm übertragenen Überwachungstätigkeit und der

Befugnis, in Ordnungsgeldfällen Bewertungen abgeben zu können, Eingriffe in die Parlamentsautonomie des Landtags und die der Präsidentin bzw. dem Präsidenten exklusiv und ungeteilt zukommenden Amtsbefugnisse einhergehen. In diesem Sinne wurde sowohl im Lobbyregistergesetz des Bundes als auch im Rahmen der Regelungen der ein Lobby- bzw. Transparenzregister vorsehenden Länder¹⁰⁴ auf eine der dem Thüringer Gesetzentwurf entsprechende Vorschrift zur *Mitwirkung* eines externen Gremiums verzichtet.¹⁰⁵

IV. Vereinbarkeit der vorgesehenen Offenlegungsregelungen mit den verfassungsrechtlich verankerten Rechten der Abgeordneten

Abschließend soll auf die Vereinbarkeit der in den beiden Gesetzentwürfen in Drucksachen 7/3356 und 7/3387 vorgesehenen Offenlegungsregelungen mit den Rechten der Abgeordneten eingegangen werden. Sowohl über eine Änderung des Beteiligtransparenz-dokumentationsgesetzes als auch über eine Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes sollen (weitere) Offenlegungspflichten begründet werden.

1. Vereinbarkeit der durch eine Änderung des ThürBeteilDokG begründeten Offenlegungspflichten mit den Rechten der Abgeordneten

Zunächst erweist sich mit Blick auf die in beiden Gesetzentwürfen vorgesehenen Regelungen zur Einrichtung eines Lobbyregisters als fraglich, ob die dort vorgesehenen Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten mit der verfassungsrechtlich in Art. 53 Abs. 1 ThürVerf verankerten Freiheit des Mandats vereinbar wären.

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat sich jeder, der „zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess“ eines Mitglieds des Landtags Kontakt aufnimmt, im Lobbyregister einzutragen. Die Informationen sollen gemäß § 8 Satz 2 auf der Internetseite des Landtags veröffentlicht werden. Gemäß § 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfs hat die eintragungspflichtige Person hierbei nicht nur

¹⁰⁴ Über gesetzliche Regelungen zur Einführung eines Lobby- bzw. Transparenzregisters verfügen Bayern (Bayerisches Lobbyregistergesetz), Berlin (Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus) und Baden-Württemberg (Gesetz über ein Transparenzregister). Eine geschäftsordnungsrechtliche Regelung zur Einrichtung eines Lobby- bzw. Transparenzregisters besitzen die Landtage in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt.

¹⁰⁵ Keines der vorgenannten Länder sieht hinsichtlich der Führung des Lobby- bzw. Transparenzregisters die Mitwirkung eines neben dem Landtag bestehenden Gremiums vor, welches sich ausschließlich aus landtagsexternen Mitgliedern zusammensetzt. Lediglich die Geschäftsordnung des Landtags Brandenburg sieht in § 4 die Einsetzung eines „Beirates“ zur „Begleitung und Beratung“ vor. Dieser Beirat soll jedoch mit der Präsidentin bzw. dem Präsidenten selbst, mit jeweils einem Fraktions- bzw. Gruppenmitglied und einem Vertreter der Landesregierung – also mit Vertretern der mit dem Lobbyregister befassten Verfassungsorgane – besetzt sein.

verschiedene Angaben zu ihrer Person zu machen (beispielsweise zu ihrem vollständigen Namen, Geburtsdatum und ihrer Anschrift), sondern gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzentwurfs auch zu dem konkreten Inhalt der Tätigkeit der Interessenvertretung.

In ähnlicher Weise sieht der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vor, dass gemäß § 2 Abs. 1 und 3 des Gesetzentwurfs jeder im Lobbyregister registrierungspflichtig ist, der „*durch schriftliche, mündliche, fernmündliche oder elektronische Kontaktierung*“ eines Mitglieds des Landtags einen „*inhaltlichen Beitrag*“ übermittelt, der einen „*inhaltlichen Bezug*“ zu u.a. Entscheidungsprozessen aufweist. Auch hier wären nach § 3 Abs. 2 des Gesetzentwurfs nicht nur persönliche Informationen wie der Name, die E-Mail-Adresse und der Schwerpunkt der beruflichen Tätigkeit im Lobbyregister zu dokumentieren, sondern auch die „*wesentlichen Inhalte des Beitrags*“ des Eintragungspflichtigen (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 16). Gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzentwurfs würden auch hier die Angaben auf der Internetseite des Landtags veröffentlicht.

Wie bereits unter B.I.2. und B.I.3. näher ausgeführt, ergibt sich folglich für beide Gesetzentwürfe ein weiter Anwendungsbereich. So wäre sowohl nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als auch nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU jeder, der im Rahmen eines mündlichen, fernmündlichen, schriftlichen oder elektronischen Kontaktes gegenüber einem Abgeordneten seine persönlichen Belange geltend macht – und sei dies auch nur im Rahmen eines einmaligen oder beiläufigen Kommunikationsaktes – registrierungspflichtig. Die in solchen Fällen bestehende Registrierungs- und Veröffentlichungspflicht könnte sich als unvereinbar mit der Möglichkeit des Abgeordneten zur freien Kommunikation als integralem Bestandteil der Mandatsfreiheit (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf)¹⁰⁶ erweisen.

a. Eingriff in das freie Mandat

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts haben Abgeordnete die Aufgabe, an sie herangetragene politische Auffassungen sowie Interessen aufzunehmen, zu strukturieren und schließlich zu entscheiden, ob und mit welcher Priorität sie diese in die Willensbildung von Partei, Fraktion und Parlament überführen.¹⁰⁷ Das Bundesverfassungsgericht setzt ein Bemühen der Repräsentanten um Responsivität, also den Willen und die Fähigkeit, die Interessen des Volkes aufzunehmen und in politische Entscheidungsprozesse zu überführen, also gerade voraus.¹⁰⁸ Umgekehrt gehört es nach der

¹⁰⁶ Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 38, Rn. 51.

¹⁰⁷ Vgl. BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1470).

¹⁰⁸ Linck, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage 2013, Art. 48, Rn. 18.

Auffassung des Bundesverfassungsgerichts aber auch zu den Aufgaben der Abgeordneten, den Bürgern Alternativen aufzuzeigen oder ihnen bereits getroffene politische Entscheidungen zu vermitteln.¹⁰⁹ Die Parlamentarier seien daher als eine Art Bindeglied zwischen Parlament und Bürger zu begreifen, denen im Wechselspiel zwischen gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung eine Transformationsfunktion zukomme.¹¹⁰ Um die Vermittlung der vorbeschriebenen Informationsströme in Gang zu halten, sei es eine der Hauptaufgaben der Abgeordneten, in einem engen Kontakt zur Partei, aber auch zu Verbänden und nicht organisierten Bürgern, insbesondere des eigenen Wahlkreises, zu stehen.¹¹¹

Aus diesem Grund schließt das freie Mandat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk ganz bewusst ein¹¹² und schützt hierbei insbesondere den kommunikativen Prozess, bei dem der Abgeordnete nicht nur Informationen weitergibt, sondern auch empfängt.¹¹³ Dieser sei als Teil der Willensbildung des Abgeordneten zu begreifen und deshalb von staatlicher Beeinflussung und Abschreckung freizuhalten.¹¹⁴ Ausfluss dieser Gewährleistung ist auch das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten in Art. 56 Abs. 1 ThürVerf, welches speziell die vertrauliche Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern schützen soll.¹¹⁵

Ein im vorbeschriebenen Sinne von staatlicher Beeinflussung freier Kommunikationsprozess zwischen demokratischen Repräsentanten und demokratisch repräsentiertem Volk dient dazu, die Verwirklichung des Prinzips der demokratischen Repräsentation zu sichern und zu befördern.¹¹⁶ Die Gewährleistung einer permanenten, von staatlicher Beeinflussung freien Kommunikation zwischen Volk und Parlament kann also in Ergänzung zur periodischen Volkswahl als notwendig angesehen werden, um die parlamentarische Willensbildung an die Willensbildung im Volk zu binden.¹¹⁷

Etwaige Störungen im Rahmen der Kommunikationsbeziehung berühren damit die parlamentarische Willensbildung und demgemäß auch die demokratische

¹⁰⁹ Vgl. BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1470).

¹¹⁰ Vgl. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz II, 2. Auflage 2006, Art. 38 Rn. 136; BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1470).

¹¹¹ Vgl. BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1470).

¹¹² Vgl. BVerfGE 118, 277 (353).

¹¹³ Vgl. BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1470).

¹¹⁴ Vgl. BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1470).

¹¹⁵ Linck, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage 2013, Art. 56, Rn. 1.

¹¹⁶ Linck, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage 2013, Art. 56, Rn. 5.

¹¹⁷ Magjera, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 38, Rn. 26.

Repräsentationsfunktion des Parlaments.¹¹⁸ Insbesondere könnten sich hierbei schon einzelne Störungen als relevant erweisen, weil eine Behinderung der parlamentarischen Arbeit auch nur eines einzelnen Abgeordneten bereits als potenziell geeignet erscheint, die Mehrheitsverhältnisse im Parlament zu beeinflussen.¹¹⁹

Die von Art. 53 Abs. 1 ThürVerf geschützte Kommunikationsbeziehung könnte deshalb durch die Regelungen der Gesetzentwürfe beeinträchtigt sein, weil das Erfordernis der Eintragung und damit auch der Veröffentlichung persönlicher Daten und konkreter Inhalte der Kommunikation mit einem Abgeordneten die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Rückkopplung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk erschweren bzw. behindern könnte. So könnten hieraus Hemmungen erwachsen, die eigenen politischen Auffassungen und Interessen gegenüber einem Abgeordneten überhaupt zu formulieren.¹²⁰ Schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Registrierung in einem Lobbyregister in den Augen einzelner Wählerinnen und Wähler eine gewisse „anprangernde“ Wirkung hätte, die sie letztlich davon abhalten würde, mit ihren persönlichen Belangen auf einen Abgeordneten zuzugehen.¹²¹ So wird Lobbyismus in der Meinung der Öffentlichkeit nicht selten mit „negativen Erscheinungen“ wie Korruption oder Manipulation in Verbindung gebracht,¹²² sodass eine Stigmatisierung als „Lobbyist“ als nachteilig empfunden werden könnte. Aber auch für den Fall, dass das Wahlvolk dennoch die kommunikative Auseinandersetzung mit dem Abgeordneten suchen würde, könnte infolge des Wissens um die Verpflichtung zur Veröffentlichung konkreter Kommunikationsinhalte letztlich deren Offenheit und Freimütigkeit leiden.

In diesem Sinne kann also bereits die bloße Möglichkeit der Registrierung persönlicher Daten und der Offenlegung von Kommunikationsinhalten eine „abschreckende Wirkung“ entfalten und schon im Vorfeld zu Kommunikationsstörungen und Verhaltensanpassungen der Beteiligten führen.¹²³ Eine solche Wirkung träfe möglicherweise auch die Abgeordneten selbst, da es im Ergebnis keinen Unterschied machen kann, ob sie selbst oder ihr Gesprächspartner

¹¹⁸ Vgl. BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1471).

¹¹⁹ Vgl. BVerfGE 104, 310 (329).

¹²⁰ Dieses Problem sieht auch der Thüringer Rechnungshof, vgl. Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, Zuschrift 7/2350, S. 6.

¹²¹ So das BVerfG bezüglich der Auswirkungen des Sammelns von Kontaktdaten im Rahmen der Beobachtung eines Abgeordneten durch Behörden des Verfassungsschutzes, vgl. BVerfGE, NVwZ 2013, 1468 (1472).

¹²² Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister in Brandenburg“ vom 18.08.2011, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>, S. 4.

¹²³ Vgl. BVerfGE, NVwZ 2013, 1468 (1472); vgl. im Zusammenhang mit Rasterfahndung: Vgl. BVerfGE 93, 181 (188).

Inhalte von Kommunikationsprozessen offenzulegen hätten. Im Ergebnis würden also auch die „Lobbyierten“ selbst „in den Fokus einer Lobbyüberwachungsstelle“ geraten.¹²⁴

Aus der Befürchtung heraus, es entstehe nach außen hin der Eindruck einer negativ konnotierten Einflussnahme, könnten die Abgeordneten sich insbesondere daran gehindert sehen, sich den für ihre parlamentarische Arbeit notwendigen Sachverstand einzuholen.¹²⁵ Die Registrierungsverpflichtung könnte folglich – jedenfalls mittelbar – die Aufnahme von Meinungen und Sachinformationen erschweren und damit die Gewinnung der Erkenntnisse beschneiden,¹²⁶ die für die Arbeit des Landtags unabdingbar sind.

Von der vorbeschriebenen Beeinflussung kommunikativer Prozesse könnte im Ergebnis also nicht nur eine Beeinträchtigung der vom freien Mandat (53 Abs. 1 ThürVerf) geschützten Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk,¹²⁷ sondern auch eine Behinderung der parlamentarischen Willensbildung ausgehen und damit die demokratische Repräsentationsfunktion des Parlaments¹²⁸ beeinträchtigt werden.

Auch das Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten in Art. 56 Abs. 1 ThürVerf, welches Ausfluss des Schutzes dieser Rückkopplung ist, würde durch eine Verpflichtung zur Offenlegung der einem Abgeordneten anvertrauten Tatsachen ausgehebelt, da es keinen Unterschied macht, ob der Parlamentarier selbst oder sein Gesprächspartner die anvertrauten Informationen zu veröffentlichen hätte.

b. Rechtfertigung einer möglichen Beeinträchtigung des freien Mandats

Ein möglicherweise mit einer Beeinträchtigung der freien Kommunikationsbeziehung zwischen Parlamentarier und Wahlvolk einhergehender Eingriff in das freie Mandat (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf) könnte jedoch gerechtfertigt sein. Das freie Mandat erhält als grundrechtsgleiches Recht keine ausdrücklichen Schranken, weshalb zur Rechtfertigung eines Eingriffs nur kollidierendes Verfassungsrecht in Betracht käme. Dabei auftretende Konflikte wären nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz aufzulösen.

¹²⁴ So der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister in Brandenburg“ vom 18.08.2011, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>, S. 24.

¹²⁵ Klein, Schriftliche Stellungnahme vom 02.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Stellungnahme 17/3592, S. 5.

¹²⁶ Austermann, VBIBW 2021, 276 (278).

¹²⁷ Entsprechende Zweifel äußert auch der Thüringer Rechnungshof, Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, Zuzschrft 7/2350, S. 5.

¹²⁸ Vgl. BVerfG, NVwZ 2013, 1468 (1471).

Die beiden hier zur Überprüfung stehenden Gesetzentwürfe zielen darauf ab, durch die Offenlegung von Interessenvertretungen mögliche Einflussnahmen auf politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse aufzudecken und durch die so geschaffene Transparenz das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungsprozesse und damit in die parlamentarische Demokratie zu stärken.¹²⁹

aa. Transparenzgebot als kollidierendes Verfassungsrecht

Ein ausdrückliches „Transparenzgebot“ für parlamentarische Willensbildungsprozesse ist in der Verfassung nicht angelegt.¹³⁰ Jedoch wird vereinzelt – im Sinne der in den Gesetzentwürfen formulierten Ziele – vertreten, dass die Einführung eines Lobbyregisters auf das Demokratieprinzip gestützt werden könne, da ein solches Register darauf abziele, die Transparenz von demokratischen Willensbildungsprozessen zu erhöhen und hierdurch das Vertrauen der Öffentlichkeit in deren Legitimität sowie die demokratische Teilhabe zu steigern.¹³¹ Diese Auffassung knüpft an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an, wonach die parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen des Volkes basiere und Vertrauen ohne Transparenz, die erlaube, zu verfolgen, was politisch geschehe, nicht möglich sei.¹³² Gestützt wird die vorbeschriebene Auffassung durch den Umstand, dass der Verfassung bereits verschiedene Transparenzpflichten bekannt sind, was zumindest für die verfassungsrechtliche Verankerung eines gewissen „Transparenzinteresses“ spräche. So regelt Art. 60 Abs. 1 ThürVerf den Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit, welcher als Funktionsprinzip aber nur die Plenarsitzungen und Entscheidungen des Landtags betrifft,¹³³ und Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG (als die Länder unmittelbar bindendes Verfassungsrecht) eine Offenlegungspflicht im Rahmen der Parteienfinanzierung.

Im Ergebnis ließe sich aus diesem, nur punktuell offenbar werdenden, Transparenzinteresse jedoch voraussichtlich keine allgemeine Transparenzpflicht für demokratische

¹²⁹ Vgl. hierzu Drs. 7/3387, unter „A. Problem und Regelungsbedürfnis“ auf S. 2 sowie Drs. 7/3356, unter „A. Problem und Regelungsbedürfnis“, auf S. 1 und 2 sowie unter § 6.

¹³⁰ so im Ergebnis auch Sodan, Schriftlichen Stellungnahme vom 10.05.2016 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zu zwei Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters im Bundestag (BT-Drs. 18/3842 und BT-Drs. 18/3920), vgl. Ausschussdrucksache 18-G-24, S. 11 und Austermann, NVwZ 2021, 585 (587).

¹³¹ Schröck/ Ruzin: „Wieviel ist der Verfassung Transparenz im Lobbyismus wert?: Zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch das Lobbyregistergesetz“, VerBlog, 2021/4/15, <https://verfassungsblog.de/lobbyrg/>.

¹³² Vgl. BVerfGE 40, 296 (327).

¹³³ Austermann, VBIBW 2021, 276 (278).

Willensbildungsprozesse ableiten.¹³⁴ Insbesondere zeigen andere verfassungsrechtliche Regelungen, wie die zur Nichtöffentlichkeit der Ausschusssitzungen in Art. 62 Abs. 2 ThürVerf, dass es im Rahmen politischer Prozesse auch Arkanzonen geben darf.¹³⁵ Gegen die Ableitung eines Transparenzgebots aus dem Demokratieprinzip spräche zudem, dass auch die Vertretung von Interessen gegenüber der Legislative und Exekutive – also der Lobbyismus selbst – als unverzichtbarer Bestandteil eines demokratischen Systems verstanden werden muss.¹³⁶ So sind es häufig auch oder gerade die „Lobbyisten“, die den für die parlamentarische Willensbildung erforderlichen Sachverstand und das entsprechende Problembewusstsein an die Abgeordneten herantragen und das Parlament damit gewissermaßen „arbeitsfähig“ machen.¹³⁷ Die interessengeleitete Einflussnahme auf politische Akteure stellt also selbst einen selbstverständlichen und legitimen Bestandteil des demokratischen Prozesses dar.¹³⁸

Auch könnte wohl aus dem Demokratieprinzip mit Blick auf die vorbeschriebene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein allgemeines Transparenzgebot für politische Entscheidungsprozesse bzw. kein allgemeines verfassungsrechtliches Erfordernis der Einrichtung eines verbindlichen Lobbyregisters abgeleitet werden, da sich die hierin enthaltenen Ausführungen lediglich auf das spezielle Problem der parlamentarischen Entscheidung in eigener Sache bei der Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen beziehen.¹³⁹ Speziell für Entscheidungen in eigener Sache fordert das Bundesverfassungsgericht, dass der Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar sein und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen werden muss, da dies bei Entscheidungen in eigener Sache die einzige wirksame Kontrolle sei.¹⁴⁰

¹³⁴ In diesem Sinne auch Austermann, VBIBW 2021, 276 (278): „*Transparenz ist kein geschütztes Verfassungsgut*“.

¹³⁵ Waldhoff, mündliches Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu den fünf Gesetzentwürfen der Fraktionen DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD sowie CDU/CSU und SPD zur Einführung eines Lobbyregisters, vgl. Protokoll der 40. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vom 1. Oktober 2020 (Nr. 19/40), S. 22.

¹³⁶ Sodan, LKV 2012, 193 (201).

¹³⁷ Klein, Mündliche Stellungnahme vom 25.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Protokoll der 73. Sitzung, APr 17/1312, S. 8.

¹³⁸ So der Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, „Erste Überlegungen zu einem Lobbyregister in Brandenburg“ vom 18.08.2011, abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52715-3>, S. 4.

¹³⁹ Sodan, Schriftliche Stellungnahme vom 10.05.2016 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zu zwei Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters im Bundestag (BT-Drs. 18/3842 und BT-Drs. 18/3920), vgl. Ausschussdrucksache 18–G–24, S. 11.

¹⁴⁰ Vgl. BVerfGE 40, 296 (296, 327).

Hieraus ein generelles Transparenzgebot für jegliche politische Willensbildungsprozesse abzuleiten, würde jedoch zu weit führen. Insbesondere verhält sich die Entscheidung nicht zur Frage der Offenlegung von Interessenvertretungen.

bb. Hilfsweise Verhältnismäßigkeitsprüfung

Aber selbst wenn die Offenlegung möglicher Interessenvertretungen im Sinne der Gesetzentwürfe mit einem gesteigerten Vertrauen des Volkes in die Arbeit seiner Repräsentanten begründet werden könnte und dieses Vertrauen als Aspekt des verfassungsrechtlich verankerten Demokratieprinzips zu bewerten wäre, wäre eine Einschränkung der Freiheit des Mandats hierdurch wohl kaum legitimierbar.

Die in diesem Fall vorzunehmende Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen erfordert eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Schon die im Rahmen dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung zu bewertende Eignung der Registrierungs- und Veröffentlichungspflichten zur Erreichung transparenter politischer Entscheidungsprozesse wäre vorliegend fraglich, da die Aussagekraft der zu dokumentierenden Informationen bezüglich des Umfangs und der Intensität der Mitwirkung eines Registrierungspflichtigen begrenzt sein dürfte. Dass jemand mitgewirkt hat, sagt noch nichts darüber aus, wie „intensiv“ seine Mitwirkung war.¹⁴¹ Insbesondere könnte aus dem Umstand, dass nach beiden Gesetzentwürfen jegliche, also auch beiläufige Kontakte nichtorganisierter Bürger zu Abgeordneten zu dokumentieren wären, eine unüberschaubare Vielzahl an Registrierungen folgen.¹⁴² Dies wiederum würde den Zweck, den eigentlichen Lobbyismus offenzulegen, eher ins Gegenteil verkehren.¹⁴³ Schließlich würden die eigentlich relevanten Informationen in der Vielzahl der Registrierungen vermutlich untergehen.¹⁴⁴ So führte auch „Lobby Control“ im Rahmen der zu den beiden Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387 durchgeführten

¹⁴¹ Austermann, Schriftlichen Stellungnahme vom 24.09.2020 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zu den Gesetzentwürfen (BT-Drs. 19/15, 19/22179 und 19/22183) und zwei Anträgen (BT-Drs. 19/836, 19/15773) zur Einführung eines Lobbyregisters auf Bundesebene, vgl. Anlage zur Ausschussdrucksache 19-G-43, S. 7.

¹⁴² So auch der Thüringer Rechnungshof, Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, Zuschrift 7/2350, S. 2.

¹⁴³ Austermann, Schriftlichen Stellungnahme vom 24.09.2020 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung zu den Gesetzentwürfen (BT-Drs. 19/15, 19/22179 und 19/22183) und zwei Anträgen (BT-Drs. 19/836, 19/15773) zur Einführung eines Lobbyregisters auf Bundesebene, vgl. Anlage zur Ausschussdrucksache 19-G-43, S. 7.

¹⁴⁴ So auch der Thüringer Rechnungshof, Schriftliche Stellungnahme vom 23.06.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, Zuschrift 7/2350, S. 3.

Anhörung aus, dass es „*nicht das Ziel eines Lobbyregisters sei [...], umfänglich allen demokratischen Diskurs, Austausch und Partizipation an Politik durch Bürgerinnen und Bürger Regeln zu unterwerfen*“ und stattdessen nur „*jene Lobbyakteure erfasst werden (sollten), die professionell [...] auf politische Entscheidungen einzuwirken versuchen.*“¹⁴⁵

Auch die Effektivität der Mitwirkung – also die konkreten Auswirkungen der einzelnen Beteiligungsakte auf die politische Willensbildung – würde sich aus einem Lobbyregister nicht ableiten lassen.¹⁴⁶ Schließlich differenziert dieses nicht danach, ob ein Einflussnahmeversuch auch tatsächlich in die politische Willensbildung einfließen konnte oder nicht. Daher muss schon die Eignung der nach den Vorgaben der Gesetzentwürfe einzurichtenden Lobbyregister, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die parlamentarische Demokratie zu stärken, in Frage gestellt werden.

Im Rahmen einer innerhalb der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmenden Abwägung wäre zudem zu berücksichtigen, dass die Gewährleistung der freien Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und dem Wahlvolk der Verwirklichung der repräsentativen parlamentarischen Demokratie als grundlegendem Staatsstrukturprinzip dient. Folglich stünden sich eine zur Zielerreichung der Herstellung von Transparenz im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse nur begrenzt geeignete Maßnahme und ein möglicher Eingriff in konstitutive Elemente unseres demokratischen Systems in großer Breite gegenüber, sodass ein Überwiegen des Transparenzgedankens in der hier zur Überprüfung stehenden Konstellation zu bezweifeln wäre.

Darüber hinaus dürfte im Rahmen einer vorzunehmenden Abwägung aber auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass es gerade die durch einen freien Kommunikationsprozess gewährleistete permanente und *ungehinderte* Anbindung zum Wahlvolk ist, die den Abgeordneten zwingt, seine politische Verantwortlichkeit zu rechtfertigen – sodass eben gerade diese ungehinderte Anbindung sicherzustellen wäre, damit die parlamentarische Demokratie – wie es das Bundesverfassungsgericht fordert¹⁴⁷ – auf dem Vertrauen des Volkes basiert.¹⁴⁸ Es lässt sich folglich feststellen, dass es gerade die Freiheit der Kommunikationsbeziehung zwischen Parlamentariern und Wählern ist, die die Transparenz der demokratischen Willensbildungsprozesse erhöht. Auch wenn eine Abwägung kein in jeder

¹⁴⁵ Lobby Control, Schriftliche Stellungnahme vom 13.07.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz des Thüringer Landtags zu den Gesetzentwürfen in Drs. 7/3356 und 7/3387, Zuschrift 7/1389, S.4.

¹⁴⁶ Klein, Schriftliche Stellungnahme vom 02.02.2021 im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu einem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Einführung eines Lobbyregisters (LT-Drs. 17/10838), vgl. Stellungnahme 17/3592, S. 5.

¹⁴⁷ Vgl. BVerfGE 40, 296 (327).

¹⁴⁸ Austermann, VBIBW 2021, 276 (278).

Hinsicht zwingendes Ergebnis erbringen kann, würde diese also vorliegend eher zugunsten des freien Mandats ausgehen und der Transparenzgedanke hinter diesem grundrechtsgleichen Recht zurücktreten müssen.

c. Zwischenergebnis

Die in den beiden Gesetzentwürfen im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Lobbyregisters vorgesehenen umfangreichen Registrierungs- und Veröffentlichungspflichten, die sich insbesondere auch auf die (wesentlichen) Inhalte einer Interessenvertretung beziehen sollen, sind in der Lage, eine Beeinträchtigung der freien Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Wahlvolk und damit des freien Mandats (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf) zu begründen. Eine mögliche Rechtfertigung des Eingriffs in dieses grundrechtsgleiche Recht wäre jedoch höchst fraglich. So ließe sich möglicherweise schon kein allgemeines Transparenzgebot für demokratische Willensbildungsprozesse aus der Verfassung ableiten. Selbst wenn ein solches abzuleiten wäre, würde eine Abwägung aufgrund der vorgesehenen Regelungsbreite und -tiefe voraussichtlich zugunsten des freien Mandats ausgehen.

2. Vereinbarkeit der durch die Änderungen des ThürAbgG begründeten Offenlegungspflichten mit den Rechten der Abgeordneten

Fraglich ist, inwieweit sich die mit den beiden Gesetzentwürfen avisierten Änderungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes, soweit sie Offenlegungspflichten von Abgeordneten zum Gegenstand haben, als in verfassungsrechtlicher Hinsicht problematisch erweisen könnten.

a. Generelle Anzeige und Veröffentlichung von Tätigkeiten neben dem Mandat bzw. der daraus erzielten Einkünfte

Beide Gesetzentwürfe sehen eine Änderung des bisherigen § 42 a Abs. 3 ThürAbgG vor, wonach Einkünfte, welche Abgeordnete aus einer neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeit erzielen, künftig generell und nicht erst ab einer bestimmten Höhe anzeigepflichtig sein sollen. Die entsprechenden Angaben werden nach § 42 c Satz 1 ThürAbgG auf der Internetseite des Landtags und im Amtlichen Handbuch veröffentlicht. Fraglich ist, ob dies mit dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten aus Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf vereinbar wäre.

aa. Eingriff in die Mandatssphäre

Eine Verpflichtung des Abgeordneten, die neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten bzw. die hieraus resultierenden Einkünfte *umfassend* offenzulegen, könnte einen Eingriff in das freie Mandat darstellen.

Bereits die geltenden Regelungen zur Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und der hieraus erzielten Einkünfte begründen eine mandatspezifische Verpflichtung, die an die Wahrnehmung des Mandats eine in tatsächlicher Hinsicht belastende Zusatzpflicht knüpft.¹⁴⁹ Schließlich wird der Mandatsträger aufgrund seines Abgeordnetenstatus verpflichtet, die zu veröffentlichenden Informationen zusammenzutragen und an die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags zu übermitteln. Zwar betreffen diese Verpflichtungen nicht die Mandatsausübung im engeren Sinne, also z.B. die parlamentarischen Mitwirkungsrechte des Abgeordneten. Jedoch schmälern mandatspezifische Verpflichtungen generell die Freiheit des Abgeordneten, selbst dann, wenn sie sich primär außerhalb des Kerns der Mandatsausübung auswirken.¹⁵⁰

Des Weiteren sind bereits die geltenden Regelungen zur Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und der hieraus erzielten Einkünfte geeignet, bei dem Abgeordneten einen gewissen Rechtfertigungsdruck zu erzeugen.¹⁵¹ Dieser Rechtfertigungsdruck trifft vor allem solche Abgeordnete, die aufgrund fortbestehender beruflicher oder anderweitiger Verpflichtungen (z.B. im Rahmen von Tätigkeiten in Vereinen) weiterhin in der beruflichen bzw. gesellschaftlichen Sphäre verwurzelt bleiben wollen.¹⁵² Er erwächst zum einen daraus, dass die neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken können, dass ein Abgeordneter sich nicht mit aller ihm zur Verfügung stehenden Wirkenskraft für die Interessen seiner Wähler einsetzt oder gar sein Mandat vernachlässigt. Je mehr Tätigkeiten ein Abgeordneter neben seinem Mandat ausübt, desto stärker kann er diesbezüglich gegenüber der Öffentlichkeit oder auch seiner Fraktion in Erklärungsnot geraten. Ein Rechtfertigungsdruck erwächst für den Abgeordneten aber auch

¹⁴⁹ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 5.

¹⁵⁰ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 4.

¹⁵¹ Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (387, 392); Linck, NJW 2008, 24 (25, 26).

¹⁵² Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (381).

aus dem vom Gesetzgeber mit der Veröffentlichungspflicht verfolgten Zweck, nämlich der Sichtbarmachung finanzieller Abhängigkeiten oder Verflechtungen des Abgeordneten. Indem zur Verwirklichung eben dieses Zweckes alle neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten angezeigt und veröffentlicht werden sollen, kann hinsichtlich der veröffentlichten Nebentätigkeiten unter Umständen eine Art „Generalverdacht“ unredlicher Interessenverknüpfungen entstehen,¹⁵³ der von dem Abgeordneten unter Umständen entkräftet werden muss. Begünstigt wird die Entstehung eines solchen Rechtfertigungsdrucks durch den Umstand, dass die veröffentlichten Angaben auf das zu versteuernde Einkommen begrenzt sind und gewissermaßen zusammenhangslos und ohne nähere Erläuterungen gemacht werden.¹⁵⁴ Dies und auch eine nicht auszuschließende Überfrachtung in der arithmetischen Darstellung kann zu Fehlinterpretationen beim Leser führen,¹⁵⁵ die „den beruflich weiter verwurzelten Abgeordneten unter ganz erheblichen und ungerechtfertigten öffentlichen Druck setzen“¹⁵⁶ oder gar eine „Prangerwirkung“ entfalten können.¹⁵⁷ Fehlinterpretationen beim Leser könnten insbesondere auch dadurch befördert werden, dass hinsichtlich des Umfangs der Einkünfte das zu versteuernde Einkommen angegeben werden soll, welches häufig deutlich höher ausfällt als der dem Empfänger letztlich zur Verfügung stehende Nettoerlös.

Der mit der Veröffentlichung verursachte öffentliche Rechtfertigungsdruck bzw. die im vorbeschriebenen Sinne durch Rechenschaftspflichten belastete Mandatsausübung stellt eine Einschränkung der Freiheit des Mandats dar.¹⁵⁸ Schon die geltenden Regelungen zur

¹⁵³ In diesem Sinne die vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (381): „*Ein unmittelbarer und zu einem Anlass verdichteter Zusammenhang zwischen Tätigkeiten neben dem Mandat und daraus erzielten Einkünften mit der Gefahr von Interessenverknüpfungen und Abhängigkeitsverhältnissen besteht indes nicht. Dieser Zusammenhang wird aber durch die vorgesehene Offenlegungspflicht suggeriert...*“; ebenso Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 2: Nebentätigkeiten würden als „heimlicher Lobbyismus (...) diskreditiert“.

¹⁵⁴ Linck spricht diesbezüglich von „Rohdaten“, vgl. NJW 2008, 24 (26).

¹⁵⁵ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 22; Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (393).

¹⁵⁶ Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (390); Linck, NJW 2008, 24 (26).

¹⁵⁷ Linck, NJW 2008, 24 (26); Sendler, NJW 1985, 1425 (1432); vgl. auch Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (381).

¹⁵⁸ Linck, NJW 2008, 24 (26); Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 4.

Offenlegung von Tätigkeiten neben dem Mandat und hieraus erzielten Einkünften können daher als Eingriff in das freie Mandat gewertet werden.¹⁵⁹

Nach der *geltenden* Regelung des § 42 a Abs. 3 ThürAbgG sind nur solche Einkünfte offenzulegen, die einen Betrag von 1.000 Euro im Monat oder einen Betrag von 10.000 Euro im Jahr übersteigen und damit auch eine gewisse wirtschaftliche Relevanz besitzen. Künftig soll die vorbeschriebene „Erheblichkeitsschwelle“ jedoch wegfallen und der Abgeordnete zur Offenlegung *jeglicher* Einkünfte – also theoretisch sogar solcher in Höhe niedriger Centbeträge oder einstelliger Eurobeträge – verpflichtet werden. Die beabsichtigten Änderungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes könnten künftig also auch schon hinsichtlich geringfügig entlohnter bzw. entschädigter Tätigkeiten einen Rechtfertigungsdruck des Abgeordneten bzw. ein von ihm zu entkräftenden Generalverdacht im vorbeschriebenen Sinne begründen. Aus der größeren Fülle der zu veröffentlichenden Informationen könnte des Weiteren mehr Raum für Fehlschlüsse beim Leser entstehen. Mögliche Fehlinterpretationen würden mit Blick auf die nunmehr auch anzugebenden niedrigen Einkünfte besonders durch den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU begünstigt, welcher die Veröffentlichung der Angaben in Wertstufen beibehalten will. Hiernach soll nach dem geänderten § 42 c Satz 3 ThürAbgG die Wertstufe 1 nunmehr pauschal alle Einkünfte von 0,01 Euro bis 3500,00 Euro umfassen. Sofern also beispielsweise ein Abgeordneter für eine ehrenamtliche Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung in niedriger zweistelliger Höhe erhalten und diese mit der „Wertstufe 1“ ausweisen würde, könnte die Höhe der Entschädigung jedenfalls aus der Sicht des Lesers auch im vierstelligen Euro-Bereich gelegen haben. Sofern ein Abgeordneter mehrere niedrig entschädigte Ehrenämter ausüben und diese jeweils mit der „Wertstufe 1“ ausweisen würde, könnte hinsichtlich seiner neben dem Mandat erlangten Gesamteinkünfte ein völlig verzerrtes Bild entstehen.

Mit einer vollständigen Offenlegung seiner Einkommensverhältnisse ginge aber auch eine Erhöhung des tatsächlichen Aufwands für den Abgeordneten einher. Schließlich müsste er nunmehr auch alle Tätigkeiten und Einkünfte unterhalb der bisherigen Erheblichkeitsschwelle

¹⁵⁹ Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (380); Linck, NJW 2008, 24 (26); Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 4, 5; Morlok, , Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 23.01.2013, Stellungnahme 16/378, S. 5; Thiele, JuS 2008, 518 (522).

an die Präsidentin bzw. den Präsidenten übermitteln. Es würden also auch noch weitere, in tatsächlicher Hinsicht belastende Pflichten an die Mandatswahrnehmung geknüpft.¹⁶⁰

Die bereits von den geltenden Regelungen ausgehenden Beeinträchtigungen des freien Mandats würden durch die vorgesehenen Änderungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes im Ergebnis also noch intensiviert.

bb. Beeinträchtigung grundrechtlicher Aspekte

Bei der Offenlegung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und den daraus erzielten Einkünften handelt es sich um eine Preisgabe von Informationen aus dem Privatbereich des Abgeordneten.¹⁶¹ Insbesondere müsste der Abgeordnete nicht nur die gesetzlich geforderten Informationen offenlegen, sondern sich – um dem vorbeschriebenen Rechtfertigungsdruck zu entgehen – unter Umständen auch noch mit weitergehenden privaten Informationen gegenüber der Öffentlichkeit erklären,¹⁶² ohne dass diese hierauf einen Anspruch hätte.¹⁶³ Sofern ein Abgeordneter der Preisgabe der privaten Informationen gänzlich entgehen will, hätte er keine andere Möglichkeit, als auf die Ausübung der betreffenden Tätigkeiten weitgehend zu verzichten oder sie gar aufzugeben.¹⁶⁴ Folglich wäre eine Verhaltensanpassung in seinem Tätigkeitsbereich außerhalb der Mandatsausübung – also in seinem privaten Bereich – gefragt.¹⁶⁵ Insbesondere wäre aufgrund des potenziellen Rechtfertigungsdrucks nicht auszuschließen, dass bestimmte Berufsgruppen schon von vornherein davon absehen würden, ein mit derartigen Offenlegungspflichten „belastetes“ Mandat überhaupt aufzunehmen.¹⁶⁶ Schließlich könnten sich gerade solche Berufsgruppen (Selbstständige, Rechtsanwälte), die zur Aufrechterhaltung ihres Kunden- oder Mandantenstammes darauf angewiesen wären, ihren schon vor der Mandatsübernahme ausgeübten Beruf während ihrer Tätigkeit im Parlament fortzuführen, aufgrund der potenziellen Prangerwirkung ihrer veröffentlichten Einkünfte und der jedenfalls nicht

¹⁶⁰ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 5.

¹⁶¹ Vgl. BVerfGE 118, 277 (355).

¹⁶² Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (399).

¹⁶³ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 22.

¹⁶⁴ Linck, NJW 2008, 24 (25) und die vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (381).

¹⁶⁵ Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (381).

¹⁶⁶ Linck, NJW 2008, 24 (25); Schnapp, NWVBl. 2006, 401 (404); Sendler, NJW 1985, 1425 (1432).

auszuschließenden Möglichkeit der „Entfesselung einer allgemeinen Neidkampagne“¹⁶⁷ davon abgehalten fühlen, sich überhaupt zur Wahl zu stellen,¹⁶⁸ was mithin an deren passiven Wahlrecht nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf zu prüfen wäre. Die hier zur Überprüfung stehende Offenlegungsverpflichtung wäre also als legislative Maßnahme zu begreifen, die zwar nach ihrem Regelungsgehalt und ihrer Regelungswirkung auf den Abgeordnetenstatus zielt, aber gleichzeitig auch den Status des Abgeordneten als Privatperson betrifft.

(1) Berücksichtigung grundrechtlicher Aspekte im Rahmen des freien Mandats

Fraglich ist, ob die privaten Interessen des Mandatsträgers in solchen Fällen, in denen eine Maßnahme nach ihrem Regelungsgehalt und ihrer Regelungswirkung an den Abgeordnetenstatus anknüpft, als vom Gewährleistungsgehalt der Freiheit des Mandats (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) umfasst anzusehen sind. In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit von Nebentätigkeiten der Abgeordneten und der Pflicht zur Offenlegung von Nebeneinkünften vom 4. Juli 2007 haben die vier das Urteil tragenden und die vier in ihrer Bewertung abweichenden Richter diese Frage wie folgt beantwortet: Nach der Auffassung der das Urteil tragenden Richter gewährleiste das freie Mandat auch die Berücksichtigung der berechtigten Interessen des Abgeordneten als Privatperson bzw. seiner Individualinteressen,¹⁶⁹ auch wenn die zu berücksichtigenden individualrechtlichen Aspekte in diesem Falle als nicht grundrechtlich abgestützt anzusehen seien.¹⁷⁰ Schließlich ließen sich die Sphären des Abgeordneten als Mandatsträger und als Privatperson nicht voneinander trennen, weil die parlamentarische Demokratie den Abgeordneten als „ganzen Menschen“ fordere.¹⁷¹ Daher sollen vom freien Mandat (im Sinne einer „Supernorm“¹⁷²) *alle* Aspekte des Abgeordnetendaseins umfasst sein.¹⁷³ Die vom freien

¹⁶⁷ Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 12.

¹⁶⁸ In diesem Sinne auch Sandler, NJW 1985, 1425 (1432); Linck, NJW 2008, 24 (25); Schnapp, NWVBl. 2006, 401 (404).

¹⁶⁹ Vgl. BVerfGE 118, 277 (354f.).

¹⁷⁰ Vgl. BVerfGE 118, 277 (320) mit Verweis auf BVerfGE 99, 19 (29); Cornils, in: Jura 2009, 289 (292).

¹⁷¹ Vgl. BVerfGE 118, 277 (354).

¹⁷² Raue, in: Austermann/ Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, Vor § 44a und § 44b, Rn. 32.

¹⁷³ Raue, in: Austermann/ Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, Vor § 44a und § 44b, Rn. 32; Austermann, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages“ (BT-Drs. 19/28784) vom 03.05.2021, Ausschussdrucksache 19-G-65, S.6.

Mandat mitgeschützten Individualinteressen des Abgeordneten seinen insbesondere im Rahmen einer vorzunehmenden Abwägung besonders zu berücksichtigen¹⁷⁴.

Die vier das Urteil nicht tragenden Richter vertreten hingegen die Auffassung, dass eine möglichst weitgehende Freiheit des Abgeordneten neben dem Mandat wesentlicher Bestandteil der Freiheit des Mandats selbst sei, sodass im Rahmen der Gewährleistung der Freiheit des Mandats ergänzend auch die Grundrechte des Abgeordneten von Bedeutung sein müssten.¹⁷⁵ Jeder Eingriff in die Berufsfreiheit des Abgeordneten stelle beispielsweise zugleich einen Eingriff in das freie Mandat selbst dar.¹⁷⁶

Im Ergebnis reichern also die vier das Urteil nicht tragenden Richter den Abgeordnetenstatus um einen grundrechtlichen Schutz an.¹⁷⁷ Die entscheidungstragenden Richter hingegen sprechen dem Abgeordneten in Privatangelegenheiten, die durch das Parlamentsrecht berührt werden, zwar eine Grundrechtsberechtigung im engeren Sinne ab, lassen den privaten Belangen des Abgeordneten aber schließlich doch Bedeutung zukommen, indem sie diese zu bei der Statusausgestaltung zu berücksichtigende Individualinteressen erklären.¹⁷⁸ Nicht nur die das Urteil nicht tragenden Richter, sondern auch die das Urteil tragenden Richter kommen also letztlich zu dem Ergebnis, dass *im Rahmen* der Gewährleistung der Freiheit des Mandats jedenfalls auch die Individualinteressen bzw. Grundrechte des Abgeordneten mitberücksichtigungsfähig sein können.¹⁷⁹

Die Frage, ob in einem Fall, in dem eine Maßnahme zwar auf den Abgeordnetenstatus zielt, aber gleichzeitig auch dessen Privatsphäre betrifft, die Grundrechte des Abgeordneten nicht nur innerhalb, sondern auch *neben* dem Abgeordnetenstatus unmittelbar Beachtung finden müssen, ist verfassungsgerichtlich bisher nicht geklärt.¹⁸⁰ Jedenfalls verweisen die hier einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts¹⁸¹ den aktiven Abgeordneten in allen Fragen, in denen sein Abgeordnetenstatus betroffen ist, auf den Weg des Organstreits und verneinen die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde, selbst dann wenn er zusätzlich eine Verletzung seiner Grundrechte rügt.¹⁸² In der Literatur wird vertreten, dass grundrechtliche Gewährleistungen neben der Gewährleistung der Mandatsfreiheit „*nicht unmittelbar einschlägig*“ seien, sofern sich – wie vorliegend – die den Abgeordneten auferlegten Pflichten „*nach Ziel, Regelungsgehalt und Regelungswirkung*“ „*auf den*

¹⁷⁴ Vgl. BVerfGE 118, 277 (355).

¹⁷⁵ Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (340).

¹⁷⁶ Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (378).

¹⁷⁷ Cornils, in: JURA 2009, 289 (293, 294).

¹⁷⁸ Cornils, in: JURA 2009, 289 (294).

¹⁷⁹ Diese Auffassung erhält Zustimmung durch Linck, NJW 2008, 24 (26).

¹⁸⁰ Vgl. BVerfGE 99, 19 (29); BVerfGE 118, 277 (307).

¹⁸¹ Vgl. BVerfGE 43, 142 (148f.); BVerfGE 64, 301 (312).

¹⁸² Vgl. BVerfGE 99, 19 (29); zustimmend: Wolff, JA 2008, 157 (157).

„Abgeordnetenstatus“ richten würden.¹⁸³ „Die berechtigten Interessen der Abgeordneten“ seien „allein bei der gesetzlichen Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus zu berücksichtigen“, „eine Anwendbarkeit der Grundrechte scheidet somit aus“.¹⁸⁴ Die folgende Prüfung soll sich daher auf eine inzidente Prüfung der betroffenen Grundrechte bzw. Individualinteressen des Abgeordneten *innerhalb* der Beeinträchtigung seiner Mandatsfreiheit beschränken.¹⁸⁵

(2) Beeinträchtigung von Art. 6 Abs. 2 ThürVerf und Art. 35 Abs. 1 ThürVerf

Die Verpflichtung des Abgeordneten, die von ihm neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und die daraus erzielten Einkünfte nunmehr auch unterhalb einer Erheblichkeitsschwelle offenzulegen, könnte einen Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 2 ThürVerf darstellen bzw. den von den geltenden Regelungen bereits ausgehenden Eingriff noch vertiefen. Gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 1 und 2 ThürVerf ist jeder berechtigt, über die Preisgabe seiner personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen. Personenbezogene Daten werden als „Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer Person“ definiert.¹⁸⁶ Indem von den Abgeordneten verlangt wird, ihre Einkünfte aus einer neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeit gegenüber der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags sowie im Rahmen öffentlich zugänglicher Medien (auf der Internetseite des Landtags und im Amtlichen Handbuch) offenzulegen, werden sie zur Preisgabe von Informationen über ihre persönlichen Verhältnisse verpflichtet. Damit wird in ihre Befugnis eingegriffen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen sie persönliche Lebenssachverhalte offenbaren,¹⁸⁷ was einen

¹⁸³ Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zur Übertragbarkeit der Transparenzvorschriften in den Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages auf Teilzeitparlamentarier vom 10.10.2011, S. 17; in diesem Sinne auch Morlok, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 23.01.2013, Stellungnahme 16/378, S. 5: „Ein Rückgriff auf die Grundrechte des Abgeordneten (...) verbietet sich. Diese Grundrechte (...) werden von seiner spezifischen Stellung als Abgeordneter überlagert“.

¹⁸⁴ Vgl. Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin, Gutachten zur Übertragbarkeit der Transparenzvorschriften in den Verhaltensregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages auf Teilzeitparlamentarier vom 10.10.2011, S. 17.

¹⁸⁵ Diesem Vorgehen stehen insbesondere auch nicht die unterschiedlichen Rechtfertigungsanforderungen des Eingriffs in das freie Mandat und der Eingriffe in die grundrechtlichen Gewährleistungen aus Art. 6 Abs. 2 ThürVerf und Art. 35 Abs. 1 ThürVerf entgegen, da Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf als schrankenlos gewährleistetes Recht vorliegend die höchsten Anforderungen an eine Rechtfertigung stellt und die betroffenen grundrechtlichen Belange auch im Rahmen der Abwägung des Eingriffs in Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf Berücksichtigung finden dürfen; zum Prüfungsaufbau auch Raue, in: Austermann/ Schmahl, Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2016, Vor § 44a und § 44b, Rn. 31ff..

¹⁸⁶ Poppenhäger, in: Linck/Baldus/Lindner, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 1. Auflage 2013, Art. 6, Rn. 26.

¹⁸⁷ Vgl. BVerfGE 65, 1 (42).

Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt.¹⁸⁸ Dass die Preisgabe von Einkünften nunmehr auch unterhalb der bisherigen Erheblichkeitsschwelle erfolgen soll, stellt gewissermaßen noch eine Vertiefung der von den geltenden Regelungen bereits ausgehenden Beeinträchtigung dar.

Durch die umfassende Pflicht zur Offenlegung von Einkünften aus Tätigkeiten neben dem Mandat könnte zudem in die Berufsfreiheit der Abgeordneten als Privatpersonen nach Art. 35 Abs. 1 ThürVerf eingegriffen werden. Die Berufsfreiheit umfasst die Freiheit der Auswahl und der Ausübung von erwerbsbezogenen Tätigkeiten in allen denkbaren Formen.¹⁸⁹ Zwar wäre vorliegend kein „klassischer“ Eingriff in die Berufsfreiheit durch eine unmittelbar berufsbezogene Regelung anzunehmen,¹⁹⁰ also durch eine solche, die verbindliche Vorgaben für das Ob und Wie der beruflichen Tätigkeit macht. Der besondere Freiheitsraum, der durch das Grundrecht der Berufsfreiheit gesichert werden soll, kann nach gefestigter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber auch durch eine Vorschrift ohne primär berufsregelnde Zielrichtung berührt sein, wenn jedenfalls ihre tatsächlichen Auswirkungen zu einer Beeinträchtigung der freien Berufsausübung führen.¹⁹¹ Einschränkend wird allerdings für Regelungen, die nicht unmittelbar auf die Berufstätigkeit zielen, das Vorliegen einer sog. „objektiv berufsregelnden Tendenz“ gefordert.¹⁹² Eine solche ist anzunehmen, wenn eine Regelung in Folge ihrer Gestaltung in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs steht und die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändert.¹⁹³ Eine Regelung, welche den Berufstätigen zur Offenlegung seiner aus der Berufstätigkeit erwachsenden Einkünfte zwingt, steht im Zusammenhang mit der Ausübung seines Berufs. Sie würde zudem nicht nur die Rahmenbedingungen der Berufsausübung verändern, weil sie dem Abgeordneten bei der Ausübung seiner Tätigkeit einen Rechtfertigungsdruck¹⁹⁴ im vorbeschriebenen Sinne auferlegt. Sie würde einem Abgeordneten, der dem vorbeschriebenen Rechtfertigungsdruck oder dem Generalverdacht wirtschaftlicher Verflechtungen entgehen wollte, unter Umständen sogar die Berufsausübung unmöglich machen. Schließlich müsste ein Abgeordneter seine berufliche Nebentätigkeit hierzu ganz oder teilweise aufgeben.¹⁹⁵ Dies würde aufgrund der avisierten Änderungen des Thüringer

¹⁸⁸ Groß, ZPR 2002, 472 (474).

¹⁸⁹ Schmidt, in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, Art. 12 GG, Rn. 9.

¹⁹⁰ So auch Groß, ZRP 2002, 472 (474).

¹⁹¹ Vgl. BVerfGE 110, 226 (254); BVerfGE 13, 181 (185f.).

¹⁹² Vgl. BVerfGE 128, 1 (82); BVerfGE 98, 218 (258).

¹⁹³ Vgl. BVerfGE 111, 191 (213).

¹⁹⁴ Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (387, 392); Linck, NJW 2008, 24 (26); in diesem Sinne auch Sendler, NJW 1985, 1425 (1432);

¹⁹⁵ Linck, NJW 2008, 24 (25) und die vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (381).

Abgeordnetengesetzes auch für solche Tätigkeiten gelten, deren Entlohnung bzw. Entschädigung unterhalb der bisherigen Eingriffsschwelle liegt.

Im Ergebnis wäre also eine Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 6 Abs. 2 ThürVerf) und der Berufsfreiheit (Art. 35 Abs. 1 ThürVerf) des Abgeordneten zu verzeichnen,¹⁹⁶ was entweder als Eingriff in die „grundrechtlich angereicherte“ Freiheit des Mandats oder jedenfalls als eine Beeinträchtigung der vom freien Mandat mitgeschützten Individualinteressen des Abgeordneten anzusehen wäre.

cc. Rechtfertigung

Der konstatierte Eingriff in das freie Mandat könnte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Wie bereits ausgeführt, ist dieses grundrechtsgleiche Recht nicht schrankenlos gewährleistet. Vielmehr kann die Freiheit des Mandats durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden, mit denen sie im Rahmen einer Abwägung zu einem schonenden Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz zu bringen ist. Die Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen erfordert eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Verschärfung der Offenlegungspflichten für Abgeordnete müsste demnach geeignet und erforderlich sein, den hiermit vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zu erreichen. Außerdem müsste die mit der Offenlegung der neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und den hieraus erzielten Einkünften einhergehende Beeinträchtigung des freien Mandats (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) in angemessenem Verhältnis zu dem mit der Gesetzesänderung erstrebten Zweck stehen.

(1) Legitimes Ziel

Fraglich ist zunächst, ob mit der hier zur Überprüfung stehenden Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes ein Rechtsgut von Verfassungsrang verwirklicht werden soll, das grundsätzlich einen Eingriff in das freie Mandat zu rechtfertigen vermag. Hinsichtlich der mit der Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes verfolgten Ziele ist dem Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN lediglich die Aussage zu entnehmen, dass „wichtige Transparenzmaßnahmen“ „nachgeschärft“ werden sollen.¹⁹⁷ Dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU ist zu entnehmen, dass die beabsichtigten Änderungen darauf gerichtet sein sollen, „die Möglichkeiten von Korruption und unlauteren Einflussnahmen durch Abgeordnete [...] auf parlamentarische Entscheidungsprozesse“ zu verhindern.¹⁹⁸ Aus

¹⁹⁶ Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (393).

¹⁹⁷ Vgl. hierzu Drs. 7/3356, unter „A. Problem und Regelungsbedürfnis“, auf S. 2.

¹⁹⁸ Vgl. hierzu Drs. 7/3387, unter „B. Lösung“, auf S. 3.

den ausdrücklich formulierten Anliegen, aber auch aus dem Zweck der bereits geltenden Normen des hier betroffenen Abschnitts des Thüringer Abgeordnetengesetzes wird deutlich, dass die Offenlegungspflichten darauf abzielen sollen, mögliche finanzielle Verflechtungen und Abhängigkeiten der Abgeordneten mit Mandatsrelevanz aufzudecken bzw. im präventiven Sinne durch die Sichtbarmachung von wirtschaftlichen Interessenverknüpfungen mögliche unlautere Verhaltensweisen und Korruptionen von Abgeordneten von vornherein zu verhindern. Die Erreichung dieser Ziele soll durch die vorgesehenen Verschärfungen gewissermaßen effektiviert werden. Die bestehenden Regelungen und deren Verschärfung sind folglich darauf gerichtet, sicherzustellen, dass durch das Parlament bzw. seine Mitglieder das gesamte Volk und nicht nur das etwaige Berufs- oder Nebentätigkeiten „bezahlende“ Volk vertreten wird oder jedenfalls die Anliegen des „zahlenden“ Volkes nicht vorrangig behandelt werden.¹⁹⁹ Mit den bereits geltenden und den weiteren Offenlegungspflichten soll also die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Repräsentationsorgan des *ganzen* Volkes sichergestellt bzw. (noch stärker) befördert werden.²⁰⁰ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Eingriffe in das freie Mandat grundsätzlich durch das Anliegen der Sicherung der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments legitimierbar sein.²⁰¹

(2) Geeignetheit

Es bestehen vorliegend erhebliche Zweifel daran, dass eine Pflicht zur Offenlegung von Einkünften unterhalb der bisherigen Erheblichkeitsschwelle überhaupt dazu geeignet wäre, finanzielle Abhängigkeiten und Verflechtungen der Abgeordneten aufzudecken bzw. noch effektiver aufzudecken.

Zum einen weisen neben dem Mandat erzielte Einkünfte, unabhängig von ihrem Umfang, nicht per se auf mandatsrelevante Interessenverknüpfungen oder Abhängigkeiten hin.²⁰² Insbesondere können Einkommen in berufüblicher Höhe aus den schon vor der Mandatsübernahme ausgeübten und schließlich weitergeführten Berufen schwerlich als Indiz für problematische Interessenverknüpfungen angesehen werden.²⁰³ Die Mitglieder des Parlaments, die vor der Mandatsübernahme einen Beruf ausgeübt haben, sind nicht selten gerade aufgrund ihrer konkreten Befähigungen und gegebenenfalls beruflichen Erfahrungen in das Parlament gewählt worden und nicht selten gezwungen, sich einen Wiedereinstieg in

¹⁹⁹ Vgl. BVerfGE 118, 277 (354).

²⁰⁰ Vgl. BVerfGE 118, 277 (356).

²⁰¹ Vgl. BVerfGE 80, 188 (219, 222); BVerfGE 84, 304 (321f.).

²⁰² Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (387).

²⁰³ Linck, NJW 2008, 24 (25).

das Berufsleben offenzuhalten.²⁰⁴ Daher ist ein neben dem Mandat berufstätiger Abgeordneter bisher auch eher als eine übliche Selbstverständlichkeit angesehen worden und nicht als besonders zu kontrollierende Ausnahme.²⁰⁵ Die Aufrechterhaltung der vor dem Mandat ausgeübten Berufe spricht zudem sogar eher gegen eine problematische Interessenverknüpfung bei dem Abgeordneten, weil sie seine Unabhängigkeit von Dritten nicht mindert, sondern fördert. Schließlich ist der Abgeordnete durch die Möglichkeit der Rückkehr in das bisherige Berufsleben und den Umstand, dass er auch unabhängig von der Mandatsübernahme für sich selbst sorgen kann, weniger dem Risiko ausgesetzt, seine Mandatsausübung an den Interessen Dritter, seiner Partei oder Fraktion auszurichten.²⁰⁶ Zwar können neben dem Mandat erzielte Einkünfte dennoch in bestimmten Größenordnungen zumindest ein Indikator für gewisse Abhängigkeiten sein, aber auch dann könnte sich ein entsprechender Verdacht allenfalls auf eine nähere Überprüfung stützen.

Die in den Landtag eingebrachten Gesetzentwürfe zielen aber gerade nicht darauf ab, nur solche Einkünfte offen zu legen, die eine gewisse wirtschaftliche Relevanz besitzen. Vielmehr sollen künftig *sämtliche* Einkünfte des Abgeordneten, also auch schon solche in Höhe von Cent- oder einstelligen Eurobeträgen, anzeige- und veröffentlichungspflichtig sein. Einkünfte unterhalb der bisherigen Erheblichkeitsschwelle sind ihrer Höhe nach jedoch kaum geeignet, auf mandatsrelevante Interessenverknüpfungen hinzudeuten. So führt auch das Bundesverfassungsgericht aus, dass es im Ergebnis zwar keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne, wenn der Gesetzgeber die Anzeigepflicht auf Einkünfte oberhalb eines festgelegten Mindestbetrages beschränke, also auf solche, die geeignet seien, mögliche Interessenverknüpfungen erkennbar werden zu lassen.²⁰⁷ Allerdings müssten die anzeigepflichtigen Einkünfte ihrer Höhe nach zumindest die „abstrakte Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandats“ begründen.²⁰⁸

²⁰⁴ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 5.

²⁰⁵ Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 9.

²⁰⁶ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 5, 12; in diesem Sinne auch: Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 2.

²⁰⁷ Vgl. BVerfGE 118, 277 (360, 362).

²⁰⁸ Vgl. BVerfGE 118, 277 (360, 362, 363).

Hinzu kommt, dass eine Veröffentlichung *sämtlicher* Einkünfte die Enthüllung finanzieller Verflechtungen und Abhängigkeiten des Abgeordneten auch deshalb kaum fördern würde, weil durch die Fülle an neu hinzukommenden Angaben (geringfügige Einkünfte unterhalb der jetzigen Erheblichkeitsschwelle) unter Umständen die eigentlich relevanten Informationen untergehen würden.²⁰⁹

Zudem könnten sich bestimmte Berufsgruppen durch die Ausweitung der Offenlegungspflichten davon abgehalten fühlen, sich überhaupt zur Wahl zu stellen.²¹⁰ Dies wiederum würde eine Gefahr für die Repräsentativität des Parlaments begründen²¹¹ und dem mit der Veröffentlichung der Einkünfte final verfolgten Zweck der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments als Repräsentativorgan des *ganzen* Volkes gerade zuwiderlaufen. Schließlich wären dann auf lange Sicht möglicherweise die Interessen bestimmter Bevölkerungsgruppen (z.B. die der Selbstständigen oder die der Anwaltschaft) im Parlament nicht mehr ausreichend vertreten, sodass dessen pluralistische Struktur in Frage stehen könnte. Auch hiernach wäre also die Geeignetheit der hier zur Überprüfung stehenden Verschärfung der abgeordnetenrechtlichen Vorschriften als fraglich anzusehen.

(3) Erforderlichkeit

Zudem dürfte dem Gesetzgeber zur Erreichung des Ziels, mögliche finanzielle Verflechtungen und Abhängigkeiten der Abgeordneten mit Mandatsrelevanz aufzudecken, kein weniger belastendes, aber gleich wirksames Mittel zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang wird als weniger einschneidendes Mittel diskutiert, eine Veröffentlichung der Einkünfte nur dann vorzunehmen, wenn diesbezüglich nicht nur eine abstrakte, sondern die *konkrete* Gefahr einer problematischen Interessenverknüpfung oder Abhängigkeit des Abgeordneten, mithin eine *konkrete* Gefährdung der Funktions- und Repräsentationsfähigkeit des Parlaments feststellbar ist.²¹² Hierzu wäre zunächst die

²⁰⁹ Morlok, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 23.01.2013, Stellungnahme 16/378, S. 4; Vgl. Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (388).

²¹⁰ Wie bereits ausgeführt wären die bereits geltenden Offenlegungsregelungen und deren Verschärfung also auch am passiven Wahlrecht bestimmter Berufsgruppen nach Art. 46 Abs. 2 ThürVerf zu messen.

²¹¹ Schnapp, NWVBl. 2006, 401 (404); Linck, NJW 2008, 24 (26).

²¹² Linck, NJW 2008, 24 (27); so auch Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 7 und 10.

Festlegung einer (wenn auch niedrig angesetzt) Erheblichkeitsschwelle zu erwägen,²¹³ denn hinsichtlich der nunmehr auch zu veröffentlichenden Einkünften in Cent- oder ein- bzw. zweistelliger Euro-Höhe wäre eine wirtschaftliche Abhängigkeit des Abgeordneten und damit auch eine konkrete Gefährdungslage regelmäßig auszuschließen. Ebenso könnten – jedenfalls bezüglich der Einnahmen unterhalb der bisherigen Erheblichkeitsschwelle – solche Einkünfte von der Offenlegungspflicht ausgenommen werden, die schon ihrer Art nach nicht dazu geeignet wären, auf wirtschaftliche Abhängigkeiten hinzudeuten (beispielsweise geringfügige Entschädigungen für ehrenamtliche Tätigkeiten im Verein).²¹⁴

Des Weiteren wird als „milderes Mittel“ vorgeschlagen, im Vorhinein einer Veröffentlichung der Informationen im Internet bzw. im amtlichen Handbuch eine *vorgeschnittene Überprüfung* der angezeigten Einkünfte vorzunehmen und der Öffentlichkeit schließlich nur solche Informationen zugänglich zu machen, aus denen sich nicht nur eine abstrakte, sondern auch eine konkrete Gefährdung der Unabhängigkeit des Abgeordneten ergeben würde.²¹⁵ Besonders mit Blick auf die nunmehr auch unterhalb der bisherigen Erheblichkeitsschwelle zu veröffentlichenden Einkünfte würde sich die Durchführung einer solchen vorgeschalteten Prüfung als sinnvoll erweisen, da hier – wie bereits ausgeführt – die Gefahr wirtschaftlicher Abhängigkeiten bzw. Verflechtungen nicht nur als abstrakt, sondern als kaum gegeben anzusehen wäre.

Ferner wird vorgeschlagen, eine Anzeigepflicht von vornherein nur für solche Nebentätigkeiten zu statuieren, bei denen dem Mandatsträger Vorteile gewährt werden, die in einem auffälligen Missverhältnis zur erbrachten Gegenleistung stehen oder bei denen die Beauftragung des Abgeordneten gerade aufgrund des politischen Mandats erfolgt.²¹⁶ Allerdings dürfte eine

²¹³ Groß, ZPR 2002, 472 (475); Morlok, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 23.01.2013, Stellungnahme 16/378, S. 4;

²¹⁴ Vgl. auch Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 9.

²¹⁵ Linck, NJW 2008, 24 (27). Allerdings würde sich die praktische Umsetzung einer solchen vorgeschalteten Überprüfung womöglich als problematisch erweisen, da eine konkrete Gefährdungslage – außer in den Fällen, in denen die dem Mandatsträger gewährten Vorteile in einem auffälligen Missverhältnis zur erbrachten Gegenleistung stünden – in der Regel nicht zweifelsfrei feststellbar wäre. Insbesondere wäre fraglich, anhand welcher konkreter Kriterien eine solche vorgeschaltete Überprüfung durchzuführen wäre. Hinzu käme, dass eine Veröffentlichung der Informationen nur in konkreten Verdachtsfällen ein noch größeres Stigma für den Abgeordneten bedeuten würde.

²¹⁶ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 8 und 17.

solche – sehr weite – Regelung an ihrer mangelnden praktischen Umsetzbarkeit scheitern, da sie zu viel Raum für Umgehungen lassen würde und kaum kontrollierbar wäre.

Im Übrigen stünden dem Gesetzgeber mit den vorgeschlagenen Maßnahmen jedoch Mittel zu Verfügung, die den Abgeordneten deutlich weniger belasten würden. Die Erforderlichkeit einer Regelung, wonach Einkünfte aus einer neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeit künftig generell und nicht mehr erst ab einer bestimmten Höhe anzeigepflichtig sein sollen, muss hiernach folglich angezweifelt werden. Sofern hiervon abweichend vertreten werden würde, dass die Erforderlichkeit der zur Überprüfung stehenden Regelung deshalb zu bejahen wäre, weil die vorgeschriebenen „milderen Mittel“ im Ergebnis als weniger wirksam einzustufen wären, wäre deren Vorhandensein zumindest im Rahmen der Angemessenheitsprüfung zu berücksichtigen.

(4) Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Eine Verpflichtung des Abgeordneten, die neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten bzw. die hieraus resultierenden Einkünfte *umfassend* offenzulegen müsste auch angemessen, also im engeren Sinne verhältnismäßig sein. Hierzu müsste bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs sowie dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt sein.²¹⁷

Vorliegend ist festzustellen, dass die vorgesehenen Änderungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes dem Anliegen, mandatsrelevante Abhängigkeiten und Verflechtungen noch effektiver aufzudecken kaum Rechnung tragen würden und sie der Erreichung des final verfolgten Zwecks der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments als Repräsentativorgan des *ganzen* Volkes unter Umständen sogar zuwiderlaufen würden.

Gleichzeitig würde aber der Abgeordnete durch die vorgesehenen Änderungen sowohl hinsichtlich seiner Mandatsführung als auch bezüglich der in diesem Rahmen zu berücksichtigenden Grundrechte bzw. Individualinteressen deutlich stärker beeinträchtigt als zuvor. Im Ergebnis stünden sich damit eine zur Zielerreichung nur beschränkt geeignete Maßnahme und ein deutlich intensiver Eingriff in das freie Mandat und die privaten Belange des Abgeordneten gegenüber, sodass die Verhältnismäßigkeit der hier zur Überprüfung stehenden Regelung schon hiernach durchaus angezweifelt werden muss.

²¹⁷ Jarass, in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 15. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 120.

Auch wenn es sich bei dem vorliegend verfolgten Zweck der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments als Repräsentativorgan des ganzen Volkes um einen bedeutenden verfassungsrechtlichen Wert handelt, dürfte zudem im Rahmen der hier vorzunehmenden Abwägung nicht unberücksichtigt bleiben, dass durch die Offenlegungspflichten gar nicht einer *konkreten* Beeinträchtigung oder *konkreten* Gefährdung dieses Wertes begegnet werden soll.²¹⁸ Vielmehr sollen die Offenlegungspflichten lediglich an eine *abstrakte* Gefahr finanzieller Abhängigkeiten und Verflechtungen der Abgeordneten und damit eine abstrakte Gefährdung der Funktions- und Repräsentationsfähigkeit des Parlaments anknüpfen.²¹⁹ Mit Blick auf die künftig auch unterhalb der bisherigen Erheblichkeitsschwelle zu veröffentlichenden Einkünfte wäre die vorbeschriebene Gefährdungssituation zudem nicht nur als abstrakt, sondern sogar als kaum gegeben anzusehen.

Während also auf der einen Seite lediglich einer abstrakten bzw. nahezu auszuschließenden Gefahr begegnet werden soll, wird auf der anderen Seite eine ganz *konkrete* Beeinträchtigung des freien Mandats und der betroffenen Individualinteressen bzw. Grundrechte des Abgeordneten hingenommen, ohne dass ein in irgendeiner Form ausgleichend wirkendes Korrektiv vorgesehen wird. Ein solches Korrektiv wäre jedoch insbesondere mit Blick auf die hier auch feststellbaren Beeinträchtigungen der vom freien Mandat mitgeschützten Individualinteressen des Abgeordneten als notwendig anzusehen. In diesem Sinne stellte auch das Bundesverfassungsgericht fest, dass Regelungen, die den Abgeordneten auch als Privatperson betreffen, *in spezifischer Weise dem Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung tragen müssten*.²²⁰

Als ausgleichend wirkendes Korrektiv könnte – wie bereits dargelegt – die Einführung einer niedrigeren Erheblichkeitsschwelle fungieren oder das Absehen von einer Offenlegungsverpflichtung bei Einnahmen, die schon ihrer Art nach nicht dazu geeignet wären, auf wirtschaftliche Abhängigkeiten hinzudeuten. Ebenso könnte die Veröffentlichung der Angaben auf solche Fälle beschränkt werden, in denen eine *vorgeschaltete Überprüfung* der angezeigten Einkünfte ergeben würde, dass diese auch tatsächlich eine *konkrete* Gefährdung für die Unabhängigkeit des Abgeordneten bedeuten würden, wobei die Möglichkeit der praktischen Umsetzung einer derartigen Kontrolle problematisch erscheint.

²¹⁸ Linck, NJW 2008, 24 (26).

²¹⁹ Linck, NJW 2008, 24 (26); Teilweise wird allein aus der Tatsache, dass ein Abgeordneter Nebentätigkeiten ausübt und hieraus Einnahmen erzielt, noch keine *abstrakte* Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Parlaments abgeleitet, vgl. hierzu Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 9.

²²⁰ Vgl. BVerfGE 118, 277 (355).

Vorliegend fehlt es jedoch – gerade mit Blick auf die nunmehr auch zu veröffentlichenden niedrigeren Einkünfte – an jeglichem Korrektiv im vorbeschriebenen Sinne und damit an einem verfassungsmäßigen Ausgleich der widerstreitenden Positionen. Durch die angestrebten Änderungen soll vielmehr das Ziel der noch effektiveren Aufdeckung wirtschaftlicher Verflechtungen und Abhängigkeiten der Abgeordneten in absoluter Weise zur Geltung gebracht werden, ohne dass der gesteigerten Beeinträchtigung des freien Mandats oder dem intensivierten Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung getragen wird. Im Ergebnis bestehen daher erhebliche Zweifel daran, dass die mit der Erweiterung der Offenlegungspflichten einhergehende intensivierte Beeinträchtigung des freien Mandats und der in diesem Zusammenhang berücksichtigungsfähigen Grundrechte bzw. Individualinteressen des Abgeordneten noch als verhältnismäßig im engeren Sinne anzusehen wäre.

dd. Zwischenergebnis

Die in den beiden Gesetzentwürfen umfassend – also unabhängig von einer Erheblichkeitsschwelle – vorgesehene Pflicht zur Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat erzielten Einkünften stellt einen Eingriff in das freie Mandat (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf) und die im Rahmen dieser Gewährleistung mitberücksichtigungsfähigen Grundrechte (Art. 6 Abs. 2 ThürVerf und Art. 35 Abs. 1 ThürVerf) bzw. Individualinteressen des Abgeordneten dar. Vorliegend stünde schon die Geeignetheit und Erforderlichkeit der vorgesehenen Gesetzesänderungen zur Aufdeckung möglicher Verflechtungen oder finanzieller Abhängigkeiten der Abgeordneten in Frage. Da zudem dem Ziel der (noch effektiveren) Aufdeckung möglicher mandatsrelevanter Abhängigkeiten und Verflechtungen des Abgeordneten einseitig Vorrang eingeräumt wird, ohne dass zwischen diesem Ziel und der künftig noch stärkeren Beeinträchtigungen seiner Mandatsfreiheit und Individualinteressen bzw. Grundrechten ein Ausgleich herzustellen versucht wird, bestehen im Ergebnis auch erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der vorgesehenen Gesetzesänderung.²²¹

²²¹ Auch wenn sich das Bundesverfassungsgericht bereits am 4. Juli 2007 (BVerfGE 118, 277) mit der Vereinbarkeit der Pflicht zur Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und den hieraus erzielten Einkünften mit dem verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG befasst hat und den sich gegen die Anzeige- und Veröffentlichungspflicht richtenden Anträgen der Erfolg versagt blieb, können hieraus keine direkten Schlussfolgerungen bezüglich des verfassungsrechtlichen Risikos einer im Rahmen einer Thüringer Regelung geplanten Verschärfung des Thüringer Abgeordnetengesetzes gezogen werden. Zum einen hatte die Entscheidung des BVerfG lediglich die Unterstützung von vier der acht Senatsmitglieder erhalten, wurde also von der Hälfte der Senatsmitglieder nicht mitgetragen. Zum anderen wiesen die damals zu beurteilenden Regelungen eine erheblich geringere Eingriffsintensität auf. Schließlich hatten

b. Anzeige und Veröffentlichung aller durch einen Abgeordneten bisher ausgeübten Erwerbstätigkeiten oder Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums eines Unternehmens oder eines Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des Öffentlichen Rechts

Der Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sieht des Weiteren eine Änderung des bisherigen § 42 a Abs. 1 ThürAbgG vor, wonach Abgeordnete künftig verpflichtet sein sollen, der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags nicht mehr nur die vor der Mandatsübernahme zuletzt ausgeübte Berufstätigkeit, sondern jegliche ausgeübte Erwerbstätigkeiten, jegliche Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums in einem Unternehmen sowie jegliche Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts mitzuteilen. Ebenso beschränkt sich die Anzeige der in der Vergangenheit ausgeübten Tätigkeiten nicht mehr nur – im Sinne des § 42 Abs. 4 Satz 1 ThürAbgG – auf solche Tätigkeiten, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, sondern auf jegliche in der Vergangenheit ausgeübte Tätigkeiten.²²²

Die Angaben sollen nach § 42 c Satz 1 ThürAbgG im Amtlichen Handbuch und auf der Internetseite des Landtags veröffentlicht werden. Entsprechend dem gutachtlichen Prüfauftrag ist fraglich, ob die vorgeschriebene Änderung des Thüringer Abgeordnetengesetzes mit den Rechten der Abgeordneten vereinbar wäre. In Betracht kommt auch hier eine Verletzung des freien Mandats (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf).

aa. Eingriff in das freie Mandat und die Grundrechte, um die dieses „angereichert ist“ bzw. in die vom freien Mandat mitgeschützten Individualinteressen des Abgeordneten

Auch die Pflicht zur Offenlegung jeglicher vor der Mandatsübernahme ausgeübter Erwerbstätigkeiten bzw. jeglicher Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums im vorgeschriebenen Sinne stellt eine legislative Maßnahme dar, die nach ihrem Regelungsgehalt und ihrer Regelungswirkung direkt auf den Abgeordnetenstatus zielt. Zwar betrifft die Pflicht zur Offenlegung von Tätigkeiten aus der Vergangenheit nicht die Mandatsausübung als solche, also die parlamentarischen Mitwirkungsrechte des Abgeordneten im engeren Sinne. Jedoch schränken mandatspezifische Verpflichtungen die Freiheit des Mandats generell ein, auch dann, wenn sie primär außerhalb des Kerns der Mandatsausübung Auswirkungen

sie keine Pflicht zur Anzeige von Einkünften unterhalb der bisher geltenden Erheblichkeitsschwelle zum Gegenstand.

²²² Damit liegt es letztlich bei dem Abgeordneten, dem Landtag in pflichtgemäßer Ausübung seines Mandats eine im Sinne des § 42 Abs. 4 Satz 1 ThürAbgG bedeutsame Interessenverknüpfung anzuzeigen.

entfalten.²²³ Zum einen werden durch die Verpflichtung zur Offenlegung vergangener Erwerbstätigkeiten bzw. Tätigkeiten in Gremien schon in tatsächlicher Hinsicht belastende Zusatzpflichten an die Mandatswahrnehmung geknüpft²²⁴; schließlich muss der Abgeordnete seinen gesamten beruflichen Werdegang zusammentragen und diesen an die Präsidentin bzw. den Präsidenten übermitteln.

Zum anderen kann – wie schon die Offenlegung von Nebentätigkeiten und der hieraus erzielten Einkünfte²²⁵ – auch die Offenlegung aller in der Vergangenheit ausgeübten Erwerbstätigkeiten einen die Freiheit des Mandats einschränkenden²²⁶ Rechtfertigungsdruck bei dem Abgeordneten erzeugen. Dieser kann sowohl gegenüber der eigenen Fraktion als auch gegenüber der Öffentlichkeit bestehen. So könnten beispielsweise die in der Vergangenheit ausgeübten Tätigkeiten mit später verfolgten politischen Zielen oder der Fraktionslinie inkompatibel sein, sodass sich ein Abgeordneter möglicherweise vergangene Sachverhalte vorwerfen lassen oder sich diesbezüglich mit weiteren Informationen aus seinem Privatbereich rechtfertigen müsste. Der für den Abgeordneten potenziell aus der Offenlegung vergangener Tätigkeiten erwachsende Rechtfertigungsdruck kann im Extremfall sogar eine prohibitive Wirkung entfalten, also den Betroffenen davon abhalten, überhaupt für ein Mandat zu kandidieren,²²⁷ was als eine Beeinträchtigung seines passiven Wahlrechts (Art. 46 Abs. 2 ThürVerf) anzusehen wäre. Daher kann im Ergebnis die Pflicht zur Veröffentlichung aller bisher in der Vergangenheit ausgeübten Erwerbstätigkeiten bzw. Tätigkeiten in Gremien schon für sich genommen als Eingriff in das freie Mandat (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) begriffen werden.

²²³ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 4.

²²⁴ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 5.

²²⁵ Zu dem im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Nebentätigkeiten und hieraus erzielten Einkünften verursachten „öffentlichen Rechtfertigungsdruck“ vgl. Linck, NJW 2008, 24 (26) und Auffassung der vier das Urteil nicht tragenden Richter in BVerfGE 118, 277 (387, 392).

²²⁶ In diesem Sinne auch Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 4: Zur freien Gestaltung der Mandatsausübung gehört es, dass diese „*nicht durch Rechenschaftspflichten*“ belastet ist.

²²⁷ Zur prohibitiven Wirkung von Transparenzpflichten im Allgemeinen: Sandler, NJW 1985, 1425 (1432); Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 5.

Die Offenlegung aller bereits in der Vergangenheit ausgeübten Tätigkeiten würde aber nicht nur das Risiko bergen, eine Rechtfertigungsbedürftigkeit mit Blick auf nunmehr verfolgte politische Ziele oder die Fraktionslinie zu begründen, also nicht nur mandatspezifische Auswirkungen entfalten. Vielmehr wäre durch die Veröffentlichung des gesamten beruflichen Werdegangs des Abgeordneten im Internet auch sein Status als Privatperson betroffen. Wie bereits dargestellt, sind im Rahmen der Gewährleistung der Freiheit des Mandats auch die Grundrechte bzw. Individualinteressen des Abgeordneten mitberücksichtigungsfähig (vgl. hierzu unter B.IV.2.a.bb.). Eine Pflicht zur Offenlegung seines gesamten beruflichen Werdegangs gegenüber der Präsidentin bzw. dem Präsidenten und der Veröffentlichung dieser Informationen im Internet würde in die Befugnis des Abgeordneten eingreifen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen er persönliche Lebenssachverhalte offenbart, und damit sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 2 ThürVerf beeinträchtigen.²²⁸

Die Beeinträchtigung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung wäre vorliegend als besonders intensiv einzustufen, da der Abgeordnete die betreffenden Informationen nicht nur gegenüber einer bestimmten Stelle offenbaren müsste, sondern diese im Internet für jedermann einsehbar sowie jederzeit abrufbar veröffentlicht werden würden.²²⁹ Die jederzeit und für jedermann gegebene Möglichkeit des Aufgreifens vergangener Sachverhalte und der kommunikativen Verwendung solcher Informationen kann den Abgeordneten als Privatperson erheblich belasten. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Erwerbstätigkeiten aus seiner Vergangenheit, die in der öffentlichen Wahrnehmung negativ assoziiert sind. Hier kann der Abgeordnete als Privatperson ein erhebliches Interesse daran haben, diese nicht unbeschränkt gegenüber der Öffentlichkeit preisgeben und anlassunabhängig zum Gegenstand der allgemeinen Erörterungen machen zu müssen, auch im Hinblick auf seinen späteren beruflichen Werdegang. In diesem Sinne führt auch das Bundesverfassungsgericht aus: *„Während Informationen früher, als sie allein in Printmedien und Rundfunksendungen verbreitet wurden, der Öffentlichkeit nur in einem engen zeitlichen Rahmen zugänglich waren und anschließend in Vergessenheit gerieten, bleiben sie heute – einmal digitalisiert und ins Netz gestellt – langfristig verfügbar.“*²³⁰ Dies ändere, so das Bundesverfassungsgericht, *„die freie Entfaltung der Persönlichkeit tiefgreifend“* bzw. stelle *„eine spezifische Gefährdung“* für die freie Entfaltung der Persönlichkeit dar.²³¹

²²⁸ Vgl. BVerfGE 65, 1 (42).

²²⁹ Vgl. auch Thiele, JuS 2008, 518 (523).

²³⁰ Vgl. BVerfG, NJW 2020, 300 (309).

²³¹ Vgl. BVerfG, NJW 2020, 300 (309).

Im Ergebnis wäre vorliegend also nicht nur ein Eingriff in das freie Mandat, sondern auch eine besonders intensive Beeinträchtigung des im Rahmen des freien Mandats zu berücksichtigenden Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 6 Abs. 2 ThürVerf) bzw. der hierin zum Ausdruck kommenden Individualinteressen des Abgeordneten zu verzeichnen.

bb. Rechtfertigung

Fraglich ist, ob der festgestellte Eingriff in das freie Mandat und des in diesem Rahmen zu berücksichtigenden Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung als gerechtfertigt anzusehen ist. Wie bereits ausgeführt kann die Freiheit des Mandats durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden, mit denen sie im Rahmen einer Abwägung zu einem schonenden Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz zu bringen ist. Die Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen erfordert eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Verpflichtung des Abgeordneten, jegliche ausgeübten Erwerbstätigkeiten, jegliche Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums in einem Unternehmen sowie jegliche Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts anzuzeigen und zu veröffentlichen müsste demnach geeignet und erforderlich sein, den hiermit vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zu erreichen. Außerdem müsste die mit der Offenlegungspflicht einhergehende Beeinträchtigung des freien Mandats (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) in angemessenem Verhältnis zu dem mit der Gesetzesänderung erstrebten Zweck stehen.

(1) Legitimes Ziel

Auch die Pflicht zur Offenlegung vergangener Erwerbstätigkeiten und Tätigkeiten in Gremien von Unternehmen bzw. Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts soll dem Zweck dienen, finanzielle Verflechtungen und Abhängigkeiten des Abgeordneten aufzudecken und hierdurch sicherzustellen, dass das Parlament als Repräsentationsorgan des *gesamten* Volkes fungiert. Ziel der vorgesehenen Regelung ist mithin, die Funktionsfähigkeit des Landtags zu gewährleisten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Eingriffe in das freie Mandat grundsätzlich durch das Anliegen der Sicherung der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments legitimiert werden.²³²

²³² Vgl. BVerfGE 80, 188 (219, 222); BVerfGE 84, 304 (321f.).

(2) Geeignetheit

Vorliegend muss jedoch bezweifelt werden, dass die Offenlegung von *abgeschlossenen*, in der Vergangenheit liegenden Erwerbstätigkeiten oder Tätigkeiten in Gremien überhaupt dazu geeignet wäre, mögliche Verflechtungen und finanzielle Abhängigkeiten eines Abgeordneten aufzudecken. In diesem Sinne stellte auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Zulässigkeit von Nebentätigkeiten der Abgeordneten vom 4. Juli 2007 fest, dass „*Einnahmequellen, die mit der Mandatsübernahme versiegen, auf die Mandatsausübung kaum von Einfluss sein*“ können.²³³ Können also neben dem Mandat erzielte Einkünfte ab einer bestimmten Größenordnung zumindest ein Indikator für gewisse, näher zu überprüfende Verflechtungen sein, erscheint dies mit Blick auf nicht mehr gegebene Einnahmen aus nicht mehr ausgeübten Tätigkeiten als eher unwahrscheinlich – bzw. sogar als nahezu ausgeschlossen, insbesondere wenn zwischen den betreffenden Tätigkeiten und der Mandatsübernahme ein größerer zeitlicher Abstand liegt. Zwar besteht auch schon aufgrund der geltenden Regelung des § 42 a Abs. 1 ThürAbgG die Pflicht des Abgeordneten, die zuletzt ausgeübte Berufstätigkeit anzuzeigen. Allerdings erscheint es hier aufgrund des unmittelbaren zeitlichen Zusammenhangs zur Mandatsübernahme jedenfalls als nicht fernliegend, dass gewisse berufliche Interessenverknüpfungen bei der Mandatsausübung unlautere Wirkungen entfalten können. Jedoch kann für weiter zurückliegende Erwerbstätigkeiten ein solcher Wirkungszusammenhang nicht per se unterstellt werden. In diesem Sinne sehen auch die geltende Regelung in § 42 Abs. 4 ThürAbgG sowie § 44 a Abs. 4 des Abgeordnetengesetzes des Bundes eine Anzeige von vor der Übernahme des Mandats ausgeübten Tätigkeiten nur dann vor, wenn diese „auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können.“²³⁴

Problematisch erscheint des Weiteren, dass gerade die Abgeordneten, die über langjährige und vielseitige Berufserfahrungen verfügen, durch die Offenlegungspflichten besonders belastet würden. Dies könnte von ihnen als Ausdruck eines strukturellen Misstrauens gegen langjährig berufstätige Abgeordnete verstanden werden.²³⁵ Die „Berufspolitiker“ hingegen, die von vornherein eine politische Karriere angestrebt haben, wären durch die hier zur

²³³ Vgl. BVerfGE 118, 277 (364).

²³⁴ Graßhof, in Graßhof Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerfG, Werkstand: 214. EL April 2021, Bundesrecht, § 44 a IV AbgG: „Der Gesetzgeber hat keineswegs alle Tätigkeiten und Einkünfte eines Abgeordneten erfasst, sondern die Anzeigepflicht auf Daten beschränkt, die geeignet sind, mögliche Interessenverknüpfungen erkennbar werden zu lassen.“

²³⁵ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 19.

Überprüfung stehende Offenlegungspflicht nicht oder nur geringfügig betroffen.²³⁶ Auf lange Sicht könnte sich die hier zur Überprüfung stehende Regelung daher nachteilig auf die pluralistische Struktur des Parlaments auswirken, weil sich die vielseitig und langjährig Berufserfahrenen durch die Verpflichtung zur Veröffentlichung ihres gesamten beruflichen Werdegangs von der Kandidatur um ein Mandat „abgeschreckt“ fühlen könnten.²³⁷ Perspektivisch könnte sich damit die Anzahl der berufserfahrenen Abgeordneten zugunsten der „Berufspolitiker“ im Landtag verringern.²³⁸ Dies wiederum stünde im Widerspruch zu der in der Literatur vertretenen Auffassung, dass gerade umfangreiche Berufserfahrungen in verschiedenen Branchen als besonders wertvoll für die parlamentarische Arbeit einzustufen wären.²³⁹ Schließlich würden Informationen am besten durch praktische Anschauungen vermittelt, etwa wie sie aus dem eigenen Berufsleben erwachsen, sodass in diesem Sinne *„jede Nähe zur Wirklichkeit [...] dem Parlament zu Gute“* kommt.²⁴⁰ Eine derartige Beeinträchtigung der pluralistischen Struktur des Parlaments würde dem Zweck der hier zur Überprüfung stehenden Regelung – nämlich der Sicherung der Repräsentationsfähigkeit des Parlaments zuwider laufen, was ebenfalls gegen deren Geeignetheit sprechen würde.

(3) Erforderlichkeit

Zudem dürfte dem Gesetzgeber zur Erreichung des Ziels, mögliche finanzielle Verflechtungen und Abhängigkeiten der Abgeordneten mit Mandatsrelevanz aufzudecken, kein weniger belastendes, aber gleich wirksames Mittel zur Verfügung stehen.

Als weniger einschneidendes Mittel könnte es angesehen werden, eine Offenlegung der in der Vergangenheit ausgeübten Erwerbstätigkeiten nicht in dem für jedermann einsehbaren Internet, sondern nur gegenüber der Landtagspräsidentin oder dem Landtagspräsidenten vorzusehen.

Ebenso könnte eine Veröffentlichungspflicht nur für solche Tätigkeiten der Vergangenheit erwogen werden, hinsichtlich derer sich die Gefahr einer problematischen

²³⁶ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 19.

²³⁷ Wie bereits ausgeführt, wäre ein solcher Effekt auch am passiven Wahlrecht (Art. 46 Abs. 2 ThürVerf) der vielseitig und langjährig Berufserfahrenen zu prüfen.

²³⁸ Kretschmer, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 22.01.2013, Stellungnahme 16/306, S. 12.

²³⁹ In diesem Sinne: Sendler, NJW 1985, 1425 (1431).

²⁴⁰ So Sendler, NJW 1985, 1425 (1431).

Interessenverknüpfung als *konkret* erweisen würde. In diesem Sinne regelt, wie bereits ausgeführt, der geltende § 42 Abs. 4 Satz 1 ThürVerf, dass nur solche Tätigkeiten vor der Übernahme des Mandats anzuzeigen und zu veröffentlichen sind, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können.

Zweckmäßig erschiene zur Feststellung einer solchen konkreten Gefährdungslage auch hier eine vorgeschaltete Überprüfung der angezeigten Tätigkeiten, vorausgesetzt aus der Anzeige ergäbe sich zumindest ein gewisses Verdachtsmoment einer problematischen Interessenverknüpfung.²⁴¹ Hierbei sollte berücksichtigt werden, dass eine abgeschlossene Tätigkeit umso weniger geeignet erscheint, auf mandatsrelevante Verflechtungen hinzudeuten, je weiter sie in der Vergangenheit liegt. So erscheint es beispielsweise als höchst unwahrscheinlich, dass gerade eine viele Jahre zurückliegende Berufsausbildung des Abgeordneten seine Unabhängigkeit konkret gefährden könnte. In diesem Sinne würde es sich ferner als weniger belastendes, aber gleich wirksames Mittel erweisen, die Pflicht zur Veröffentlichung vergangener Tätigkeiten zeitlich zu begrenzen und eben nicht auf das gesamte Berufsleben des Abgeordneten zu erstrecken. Dem Gesetzgeber stünden also auch mit Blick auf die Offenlegung vergangener Erwerbstätigkeiten weniger belastende Mittel zu Verfügung, weshalb auch die Erforderlichkeit einer Pflicht zur Offenlegung des gesamten beruflichen Werdegangs angezweifelt werden muss.

(4) Angemessenheit

Eine Verpflichtung des Abgeordneten, jegliche ausgeübten Erwerbstätigkeiten, jegliche Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums in einem Unternehmen sowie jegliche Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts anzuzeigen und zu veröffentlichen, müsste auch angemessen, also im engeren Sinne verhältnismäßig sein. Dazu müsste bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs sowie dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze des Zumutbaren noch gewahrt sein.²⁴²

Auch vorliegend stünden sich eine zur Zielerreichung kaum geeignete Maßnahme und ein Eingriff in das freie Mandat sowie eine Beeinträchtigung des in diesem Rahmen zu berücksichtigenden Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 6 Abs. 2 ThürVerf) bzw. der hieraus ableitbaren Individualinteressen des Abgeordneten gegenüber, was bereits für sich genommen erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der hier zur Überprüfung stehenden Regelung begründet.

²⁴¹ Allerdings würden sich auch hier im Rahmen der praktischen Umsetzung einer solchen vorgeschalteten Prüfung die in Fußnote 215 dargestellten Probleme ergeben.

²⁴² Jarass, in Jarass/Pieroth, GG Kommentar, 15. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 120.

Die Verpflichtung zur Veröffentlichung des gesamten beruflichen Werdegangs wäre zudem auch hier an eine lediglich *abstrakte* Gefahr finanzieller Abhängigkeiten und Verflechtungen des Abgeordneten geknüpft und würde dennoch eine *konkrete* Beeinträchtigung seines freien Mandats und seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung bzw. seiner diesbezüglichen Individualinteressen bedeuten. Auch diesbezüglich ergeben sich Zweifel an der Angemessenheit der hier zur Überprüfung stehenden Regelung, zumal die vorbeschriebene Gefährdungslage mit Blick auf solche abgeschlossenen Berufstätigkeiten, die einen größeren zeitlichen Abstand zur Mandatsübernahme aufweisen würden, nicht nur als lediglich abstrakt anzusehen, sondern eher als fernliegend zu betrachten wäre.

Des Weiteren würde auch die Regelung zur Offenlegung des gesamten beruflichen Werdegangs den Abgeordneten als Privatperson betreffen und müsste daher dem Hineinwirken in dessen persönlichen Lebensbereich in spezifischer Weise Rechnung tragen.²⁴³ Als Korrektiv in diesem Sinne könnte – wie bereits ausgeführt – insbesondere eine zeitliche Beschränkung der Veröffentlichungspflicht angesehen werden. Hierdurch würde auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Recht auf Vergessen“ entsprochen werden, welches eine besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts darstellen soll.²⁴⁴ Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist dem Einzelnen das „Zurücktreten vergangener Sachverhalte“ zu ermöglichen.²⁴⁵ Schließlich gehöre es, wie bereits ausgeführt, „zur *Freiheit einer Person* [...], *persönliche Überzeugungen fortzuentwickeln und zu verändern* [...] und [...] *Irrtümer und Fehler hinter sich zu lassen*“.²⁴⁶ Die Verbreitung vergangener Sachverhalte könne den unverhältnismäßig belasten und für ihn eine unzumutbare Härte darstellen.²⁴⁷ Folglich müsse der grundlegenden Bedeutung, die die Chance eines In-Vergessenheit-Geratens von Informationen für die freie Persönlichkeitsentfaltung habe, Rechnung getragen werden.²⁴⁸ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts würde es sich also als unverhältnismäßig im engeren Sinne erweisen, wenn sich eine Person in der Vergangenheit liegende Sachverhalte – und hierbei natürlich auch ihre Erwerbstätigkeiten und Tätigkeiten in einem Gremium – unbegrenzt und auf Dauer „vorhalten“ lassen müsste. Zumindest eine zeitliche Begrenzung der Offenlegungspflichten wäre angezeigt, um der Beeinträchtigung des freien Mandats und dem Hineinwirken in den persönlichen Lebensbereich des Abgeordneten Rechnung zu tragen. Vorliegend fehlt es jedoch an einem in diesem Sinne ausgleichend wirkenden Korrektiv,

²⁴³ Vgl. BVerfGE 118, 277 (355).

²⁴⁴ Vgl. BVerfGE, NJW 2020, 300 (309).

²⁴⁵ Vgl. BVerfG, NJW 2020, 300 (Leitsätze).

²⁴⁶ Vgl. BVerfG, NJW 2020, 300 (309).

²⁴⁷ Vgl. BVerfG, NJW 2020, 300 (308, 314).

²⁴⁸ Vgl. BVerfG, NJW 2020, 300 (314).

sodass auch hiernach im Ergebnis erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der hier zur Überprüfung stehenden Regelung verbleiben.

cc. Zwischenergebnis

Die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene Verpflichtung der Abgeordneten, alle bisher ausgeübten Erwerbstätigkeiten sowie jegliche Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums in einem Unternehmen bzw. einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts offenzulegen, stellt einen Eingriff in das freie Mandat (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf) und das im Rahmen dieser Gewährleistung mit zu berücksichtigende Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 6 Abs. 2 ThürVerf) bzw. der hierin zum Ausdruck kommenden Individualinteressen des Abgeordneten dar. Vorliegend wäre schon fraglich, ob die Offenlegung *abgeschlossener*, in der Vergangenheit liegender Vorgänge überhaupt geeignet wäre, mögliche Verflechtungen oder finanzielle Abhängigkeiten eines Abgeordneten aufzudecken. Im Übrigen bestehen aber auch erhebliche Zweifel an der Erforderlichkeit und Angemessenheit der vorgesehenen Gesetzesänderung.

c. Anzeigepflicht für nicht selbst genutzten Immobilienbesitz

Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU sieht des Weiteren eine Änderung des bisherigen § 42 a Abs. 2 ThürAbgG – dort die Anfügung einer neuen Nummer 8 – vor, wonach Abgeordnete künftig verpflichtet sein sollen, der Präsidentin bzw. dem Präsidenten des Landtags ihren „nicht selbst genutzten Immobilienbesitz“ anzuzeigen. Ebenso sieht der Gesetzentwurf eine Folgeanpassung des § 42 a Abs. 3 ThürAbgG vor, wonach auch die Höhe der Einkünfte aus dem „nicht selbst genutzten Immobilienbesitz“ (§ 42 a Abs. 2 Nr. 8 ThürAbgG) anzeigepflichtig sein soll. Eine Folgeanpassung in § 42 c Satz 1, 1. Alt. ThürAbgG, welcher die Veröffentlichung der Angaben nach § 42 a Abs. 2 ThürAbgG vorsieht, ist nicht vorgesehen. Folglich wären zwar die mit dem „Immobilienbesitz“ erzielten Einkünfte, nicht aber die Tatsache, dass ein Abgeordneter überhaupt über „Immobilienbesitz“ verfügt, veröffentlichungspflichtig.

Entsprechend dem Prüfauftrag ist auch mit Blick auf die vorgesehene Verpflichtung zur Offenlegung nicht selbst genutzten Immobilieneigentums und der daraus erzielten Einkünfte fraglich, ob eine solche mit den Rechten der Abgeordneten vereinbar wäre. In Betracht kommt auch hier eine Verletzung des freien Mandats (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf).

aa. Eingriff in das freie Mandat und die Grundrechte, um die dieses „angereichert ist“ bzw. in die vom freien Mandat mitgeschützten Individualinteressen des Abgeordneten

Auch eine Verpflichtung der Abgeordneten zur Offenlegung nicht selbst genutzten Immobilieneigentums und der daraus erzielten Einkünfte stellt eine legislative Maßnahme dar, die nach ihrem Regelungsgehalt und ihrer Regelungswirkung direkt auf den Abgeordnetenstatus zielt. Sie würde ebenso als mandatspezifische Verpflichtung die Freiheit des Mandats einschränken, weil durch sie in tatsächlicher Hinsicht belastende Zusatzpflichten an die Mandatswahrnehmung geknüpft würden.²⁴⁹ Schließlich müsste der Abgeordnete auch die Angaben zum „Immobilienbesitz“ und die daraus erzielten Einkünfte zusammentragen und an die Präsidentin bzw. den Präsidenten des Landtags übermitteln.

Des Weiteren wäre auch mit Blick auf die Verpflichtung zur Offenlegung des Immobilieneigentums und der diesbezüglichen Einnahmen nicht auszuschließen, dass der Abgeordnete einem gewissen Rechtfertigungsdruck bezüglich seiner Vermögensverhältnisse ausgesetzt würde, obwohl die privaten Vermögensverhältnisse eines Abgeordneten für die Mandatsausübung grundsätzlich nicht von Bedeutung sind.²⁵⁰ Die Verpflichtung zur Veröffentlichung des nicht selbst genutzten Immobilieneigentums und der hieraus erzielten Einnahmen kann also ebenfalls schon für sich genommen als Eingriff in das freie Mandat (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) begriffen werden.

Wie bereits dargestellt, sind im Rahmen der Gewährleistung der Freiheit des Mandats aber auch die Grundrechte bzw. Individualinteressen des Abgeordneten mitberücksichtigungsfähig (vgl. hierzu unter B.IV.2.a.bb.). Eine Pflicht zur Offenlegung jeglichen nicht selbst genutzten Immobilieneigentums und der daraus erzielten Einkünfte würde in die Befugnis des Abgeordneten eingreifen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen er persönliche Lebenssachverhalte offenbart und damit sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 2 ThürVerf beeinträchtigen.²⁵¹

bb. Rechtfertigung

Fraglich ist, ob der festgestellte Eingriff in das freie Mandat und das in diesem Rahmen zu berücksichtigende Grundrecht des Art. 6 Abs. 2 ThürVerf als gerechtfertigt angesehen werden

²⁴⁹ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 4, 5.

²⁵⁰ Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 12.

²⁵¹ Vgl. BVerfGE 65, 1 (42).

kann. Wie bereits ausgeführt kann die Freiheit des Mandats durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden, mit denen sie im Rahmen einer Abwägung zu einem schonenden Ausgleich im Sinne praktischer Konkordanz zu bringen ist. Die Abwägung der kollidierenden Verfassungspositionen erfordert eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Pflicht zur Offenlegung nicht selbst genutzten Immobilieneigentums und der hieraus erzielten Einkünfte müsste demnach geeignet und erforderlich sein, den hiermit vom Gesetzgeber verfolgten Zweck zu erreichen. Außerdem müsste die mit der Offenlegungspflicht einhergehende Beeinträchtigung des freien Mandats (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) in angemessenem Verhältnis zu dem mit der Gesetzesänderung erstrebten Zweck stehen.

(1) Legitimer Zweck

Auch die Pflicht zur Offenlegung nicht selbst genutzten Immobilieneigentums und der daraus erzielten Einkünfte soll dem Zweck dienen, finanzielle Verflechtungen und Abhängigkeiten des Abgeordneten aufzudecken und hierdurch sicherzustellen, dass das Parlament als Repräsentationsorgan des *gesamten* Volkes fungiert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Eingriffe in das freie Mandat durch das Anliegen der Sicherung der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments grundsätzlich legitimierbar sein.²⁵²

(2) Geeignetheit

Aber auch mit Blick auf die hier zur Überprüfung stehende Offenlegungspflicht muss angezweifelt werden, dass diese überhaupt geeignet wäre, finanzielle Verflechtungen und Abhängigkeiten eines Abgeordneten aufzudecken. Einkünfte aus nicht selbst genutztem Immobilieneigentum sind üblicherweise solche aus Vermietung und Verpachtung. Es erscheint fraglich, inwiefern allein der Umstand, dass ein Abgeordneter als Vermieter oder als Verpächter auftritt, auf eine finanzielle Abhängigkeit oder Verflechtung hindeuten können soll, es ginge hierbei lediglich um die Verwaltung eigenen Vermögens. Insbesondere würden der Mietzins und die Pacht nicht zur Abgeltung einer Interessenvertretung im Parlament entrichtet, sondern als Gegenleistung für die Überlassung einer Miet-/ Pachtsache durch den Abgeordneten auf der Grundlage eines zivilrechtlichen Vertrages.²⁵³

Aus der Tatsache, dass ein Abgeordneter Immobilieneigentum vermietet oder verpachtet, könnte allenfalls auf die privaten Vermögensverhältnisse geschlossen werden, deren

²⁵² Vgl. BVerfGE 80, 188 (219, 222); BVerfGE 84, 304 (321f.).

²⁵³ Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 12.

Auswirkungen auf seine Mandatsführung, wie bereits ausgeführt, nicht ersichtlich sind. So ließe sich, wenn überhaupt, aus den durch den Immobilienbesitz erzielten Einnahmen schlussfolgern, dass der Abgeordnete über stabile Vermögensverhältnisse verfügt und daher auch unabhängig von seinem Mandat für sich selbst sorgen kann, wodurch er weniger dem Risiko ausgesetzt wäre, seine Mandatsausübung an den Interessen Dritter auszurichten.²⁵⁴ In diesem Sinne führt auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Zulässigkeit von Nebentätigkeiten der Abgeordneten vom 4. Juli 2007 aus, dass es sich bei den aus Vermietung und Verpachtung erzielten Einkünften um solche aus der Verwaltung eigenen Vermögens handele und hier „im typischen Fall in nicht beachtenswertem Umfang mit mandatsrelevanten Interessenverknüpfungen zu rechnen“ sei.²⁵⁵

Auch eine Pflicht zur Offenlegung des Immobilieneigentums und der daraus erzielten Einkünfte könnte zudem die Repräsentationsfähigkeit des Parlaments und damit die Erreichung des mit der Gesetzesänderung eigentlich verfolgten Zieles gefährden. Um ihre privaten Vermögensverhältnisse nicht offenbaren zu müssen, und weil das Innehaben von Immobilieneigentum durch die Gesetzesänderung gewissermaßen mit einem Generalverdacht der Unredlichkeit konnotiert werden würde, könnte die Bevölkerungsgruppe der Immobilieneigentümer auf lange Sicht davon absehen, für ein Mandat zu kandidieren.²⁵⁶ Eine pluralistische Struktur des Parlaments kann jedoch nur erreicht werden, wenn hierin alle Bevölkerungsschichten, also auch die der Immobilieneigentümer, vertreten sind.²⁵⁷ Auch insoweit stünde folglich die Geeignetheit der vorgesehenen Gesetzesänderung zur Zweckerreichung in Frage.

(3) Erforderlichkeit

Sofern man annehmen würde, dass aus der Offenlegung nicht selbst genutzten Immobilieneigentums und der hieraus erzielten Einnahmen überhaupt finanzielle Abhängigkeiten und Verflechtungen des Abgeordneten ableitbar wären, stünde zur Erreichung des vom Gesetzgeber verfolgten Ziels auch hier eine Veröffentlichung der Angaben erst nach

²⁵⁴ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 12.

²⁵⁵ Vgl. BVerfGE 118, 277 (365).

²⁵⁶ In Bezug auf eine solche „Abschreckungswirkung“ von Transparenzpflichten des Abgeordneten im Allgemeinen: Sendler, NJW 1985, 1425 (1432); zudem wäre eine solche „Abschreckungswirkung“ auch am passiven Wahlrecht (Art. 46 Abs. 2 ThürVerf) der Immobilieneigentümer zu prüfen.

²⁵⁷ In diesem Sinne auch Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 9.

der Feststellung einer *konkreten* Gefährdungslage als weniger einschneidendes Mittel zur Verfügung.²⁵⁸ Auch die Erforderlichkeit der hier zur Überprüfung stehenden Offenlegungsverpflichtung wäre folglich anzuzweifeln.

(4) Angemessenheit

Daneben wäre eine generelle Pflicht zur Veröffentlichung von Einnahmen aus der Verwaltung eigenen Vermögens aber auch als unverhältnismäßig im engeren Sinne anzusehen.²⁵⁹ Die hier zur Überprüfung stehende Regelung würde dazu führen, private Verhältnisse des Abgeordneten – die in keinerlei Zusammenhang mit seiner Mandatsführung stehen – zum Gegenstand der öffentlichen Diskussion zu machen und damit in seine Rechte aus Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf und Art. 6 Abs. 2 ThürVerf einzugreifen, ohne dass hierdurch einer konkreten oder auch nur abstrakten Gefahr für die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments begegnet werden würde.²⁶⁰ Schon hiernach erscheint die vorgesehene Regelung als unangemessen.

Die Einführung einer so weitgehenden Transparenzverpflichtung, wie der hier zur Überprüfung stehenden, liefe zudem darauf hinaus, von den Abgeordneten als einziger Bevölkerungsgruppe zu verlangen, ihre bzw. die privaten Vermögensverhältnisse ihrer Familien offenzulegen.²⁶¹ Eine solche Differenzierung ließe sich jedoch allenfalls dann rechtfertigen, wenn *konkrete* Anhaltspunkte für eine Gefährdung der unabhängigen Mandatsausübung, z.B. im Rahmen einer vorgeschalteten Überprüfung der Angaben des Abgeordneten, festgestellt werden würden.²⁶² Allerdings fehlt es auch hier mit Blick auf das beabsichtigte Hineinwirken in den privaten Lebensbereich des Abgeordneten an einem ausgleichend wirkenden Korrektiv, sodass auch deshalb erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der hier zur Überprüfung stehenden Regelungen bestehen.

²⁵⁸ Vgl. hinsichtlich etwaiger Probleme im Rahmen der praktischen Umsetzung einer vorgeschalteten Überprüfung der Angaben die Ausführungen in Fußnote 215.

²⁵⁹ Gärditz, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 16.01.2013, Stellungnahme 16/360, S. 12.

²⁶⁰ Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 5.

²⁶¹ Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 9.

²⁶² In diesem Sinne auch Hirsch, Schriftliche Stellungnahme im Rahmen eines Öffentlichen Hearings des Hauptausschusses und des Ältestenrats des Landtags Nordrhein-Westfalen zu „Möglichkeiten und Grenzen der Transparenzregeln für die Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen“ vom 17.01.2013, Stellungnahme 16/367, S. 5.

cc. Zwischenergebnis

Die im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vorgesehene Verpflichtung der Abgeordneten, nicht selbst genutzten Immobilienbesitz und die daraus erzielten Einkünfte anzuzeigen und zu veröffentlichen, beeinträchtigt deren freies Mandat (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf) und das im Rahmen dieser Gewährleistung mitzubehringende Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 6 Abs. 2 ThürVerf bzw. die hierin zum Ausdruck kommenden Individualinteressen der Abgeordneten. Es erscheint bereits höchst zweifelhaft, dass eine derartige Verpflichtung geeignet und erforderlich wäre, finanzielle Verflechtungen und Abhängigkeiten der Abgeordneten aufzudecken. Im Übrigen bestehen aber auch erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der vorgesehenen Regelung.

C. Zusammenfassung der Ergebnisse

Die gutachtliche Prüfung kommt zu dem Ergebnis, dass die in dem Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik“ (Drs. 7/3356) und im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU „Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz“ (Drs. 7/3387) vorgesehenen Regelungen zur Einrichtung und Führung eines Lobbyregisters die folgenden verfassungsrechtlichen Bedenken aufwerfen:

1. Dem Normadressaten wird durch den Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU nicht eindeutig genug vor Augen geführt, welches konkrete Verhalten zu welchem Zeitpunkt eine Registrierungspflicht und im Falle des Nichtbefolgens eine Ordnungs- bzw. Bußgeldsanktion auslöst. Es bestehen daher erhebliche Zweifel daran, dass die in den Gesetzentwürfen vorgesehenen Ordnungs- bzw. Bußgeldregelungen den gesteigerten Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes aus Art. 88 Abs. 2 ThürVerf, Art. 103 Abs. 2 GG genügen würden.
2. Der in beiden Gesetzentwürfen vorgesehene Vollzugsauftrag des Landtags könnte, soweit er die Registrierung von Vorgängen betrifft, die keinen parlamentsspezifischen Bezug aufweisen, eine Durchbrechung des in Art. 45 Satz 3, 47 ThürVerf verankerten Gewaltenteilungsgrundsatzes darstellen. Insbesondere wären durch die generelle und uneingeschränkte Pflicht zur Offenlegung (wesentlicher) Inhalte von Einflussnahmen auf Willensbildungs- bzw. Entscheidungsprozesse der Landesregierung Eingriffe in

den unausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu befürchten. Verfassungsrechtlich bedenklich erscheint der gesetzlich angeordnete Vollzugsauftrag des Landtags vorliegend aber auch mit Blick auf die Wahrung des Grundsatzes der „Organadäquanz“ und die durch die Gesetzentwürfe begründeten personellen Inkompatibilitäten. Daneben ginge mit der Regelung zum exekutiven Fußabdruck im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU eine Beeinträchtigung der organisatorischen Eigenverantwortung der Landesregierung einher.

3. Mit Blick auf die in § 12 Abs. 1 und 2 des Gesetzentwurfs der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthaltenen Regelungen zur Einsetzung eines unabhängigen Gremiums wäre es als höchst zweifelhaft anzusehen, ob diese dem Bestimmtheitsgrundsatz genügen. Zudem könnten mit der Einsetzung eines unabhängigen Gremiums aufgrund der ihm übertragenen Überwachungstätigkeit sowie der Befugnis, in Ordnungsgeldfällen Bewertungen abgeben zu können, Eingriffe in die Parlamentsautonomie des Landtags und die der Präsidentin bzw. dem Präsidenten exklusiv und ungeteilt zukommenden Amtsbefugnisse einhergehen.
4. Die in beiden Gesetzentwürfen im Zusammenhang mit der Führung eines Lobbyregisters vorgesehenen umfangreichen Registrierungs- und Veröffentlichungspflichten, die sich insbesondere auch auf die (wesentlichen) Inhalte einer Interessenvertretung beziehen sollen, wären zudem in der Lage, eine Beeinträchtigung der freien Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Wahlvolk und damit des freien Mandats (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf) zu begründen. Die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs in das freie Mandat wäre vorliegend höchst zweifelhaft. Ein allgemeines Transparenzgebot für demokratische Willensbildungsprozesse ließe sich zur Legitimierung des Eingriffs aus der Verfassung kaum ableiten. Selbst wenn ein solches anzunehmen wäre, würde eine Abwägung aufgrund der vorgesehenen Regelungsbreite und -tiefe wohl zugunsten des freien Mandats ausgehen.
5. Auch die in beiden Gesetzentwürfen vorgesehenen Änderungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes erweisen sich als in verfassungsrechtlicher Hinsicht höchst problematisch. So würde eine unabhängig von einer Erheblichkeitsschwelle bestehende Verpflichtung zur Anzeige und Veröffentlichung von neben dem Mandat erzielten Einkünften einen Eingriff in das freie Mandat (Art. 53 Abs. 1 ThürVerf) und die im Rahmen dieser Gewährleistung mitberücksichtigungsfähigen Grundrechte (Art. 6 Abs. 2 ThürVerf und Art. 35 Abs. 1 ThürVerf) bzw. Individualinteressen des

Abgeordneten bedeuten. Des Weiteren würde die im Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgesehene Verpflichtung der Abgeordneten, jegliche in der Vergangenheit ausgeübte Erwerbstätigkeit sowie alle Tätigkeiten als Mitglied eines Gremiums in einem Unternehmen bzw. einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts anzuzeigen und zu veröffentlichen ebenso wie die im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU vorgesehene Pflicht zur Anzeige und Veröffentlichung nicht selbst genutzten Immobilienbesitzes und der daraus erzielten Einkünfte das freie Mandat (Art. 53 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) und das in diesem Rahmen zu berücksichtigende Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 6 Abs. 2 ThürVerf) bzw. die hieraus abzuleitenden Individualinteressen des Abgeordneten beeinträchtigen. Mit Blick auf eine mögliche Rechtfertigung der vorbeschriebenen Eingriffe stünden vorliegend schon die Eignung und Erforderlichkeit der vorgesehenen Gesetzesänderungen zur Aufdeckung möglicher Verflechtungen oder finanzieller Abhängigkeiten der Abgeordneten in Frage. Im Übrigen bestünden aber auch erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Regelungen im engeren Sinne.

Wissenschaftlicher Dienst