
Stellungnahme

vom 24.06.2021 zum

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU „Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz“

- Drucksache 7/3387 -

und

Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und Bündnis90/Die Grünen „Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik

- Drucksache 7/3356 -

Über die de'ge'pol - Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.

Die de'ge'pol ist als Deutsche Gesellschaft für Politikberatung der Zusammenschluss der professionellen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter in Deutschland. Sie vertritt als berufsständische Vereinigung gemeinsame Ziele und Werte. Sie steht seit 2002 für Ethik, Vertrauen und Transparenz in der Interessenvertretung ein.

Die de'ge'pol sieht eine wert- und gemeinwohlorientierte Interessenvertretung als essentiell für die Demokratie in Deutschland und Europa an. Mit dem de'ge'pol Verhaltenskodex besteht seit 2003 die professionelle ethische Grundlage für Interessenvertretung. Alle Mitglieder sind durch die de'ge'pol Satzung auf den de'ge'pol Verhaltenskodex verpflichtet.

Ergänzt wird der Kodex durch den umfangreichen de'ge'pol Kriterienkatalog zum Qualitätsmanagement, mit dem die Prinzipien der Professionalität in der Interessenvertretung weiter ausgeführt werden. Neben diesen berufsständischen Grundlagen bietet die de'ge'pol ihren Mitgliedern Veranstaltungen und weitere Services.

Hintergrund der Stellungnahme

Die Artikulation von Interessen im politischen Prozess ist ein Wesenselement der Demokratie. Um das Vertrauen in die politischen Akteure zu stärken, ist jedoch eine bessere Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen unumgänglich. Der entscheidende Hebel ist Transparenz auf beiden Seiten des politischen Prozesses – sowohl auf Seiten der Interessenvertreter, die ihre Forderungen an die politischen Entscheider herantragen, wie auf Seiten des Gesetzgebers und derer, die in der Regierung Gesetze vorbereiten und darüber entscheiden, welche Interessen berücksichtigt werden und welche nicht. Dabei muss der gleichberechtigte Zugang zum politischen Entscheidungsprozess und die Vermeidung von Interessenkonflikten sichergestellt werden.

Transparenz ist jedoch kein Selbstzweck. Es kann schon verfassungsrechtlich nicht darum gehen, eine vollständige Transparenz der politischen Willensbildung herzustellen. Dies wäre das Ende eines jeden sachlichen Diskurses und einer freien Meinungsbildung der Abgeordneten, wie der Regierungsmitglieder. Transparenz muss auf Basis der verfassungsrechtlichen Grundlagen so beschaffen sein, dass Vertrauen in die demokratischen Institutionen geschaffen wird.

Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz,

als Ethikbeauftragter der de'ge'pol - Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. danke ich für die Einladung zur Stellungnahme zu den beiden Entwürfen zum *Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik* und *Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz* und nehme wie folgt Stellung:

Die de'ge'pol setzt sich seit ihrer Gründung 2002 für eine transparente Interessenvertretung ein und hat mit ihrem Verhaltenskodex als erste berufsständische Organisation der Interessenvertreter Standards in diesem Bereich geschaffen. Zur Verbesserung der Transparenz in der Interessenvertretung und der demokratischen Willensbildung bedarf es nach ihrer Überzeugung einer gesetzlichen Regelung zu einem Register für Interessenvertretende. Die de'ge'pol hat dazu bereits im Jahr 2008 in einem Grundsatzpapier detaillierte und in dem verfassungsrechtlich schwierigen Feld austarierte Vorschläge gemacht. Darüber hinaus fordert die de'ge'pol seit 2004 mit ihrem Verhaltenskodex die Trennung von Mandat und der Vertretung von Interessen Dritter gegen Entgelt.

Es ist daher erfreulich, dass auf Bundesebene mit dem Lobbyregistergesetz zum 01.01.2022 sowie in vielen Bundesländern Schritte in Richtung Transparenz gegangen werden. Wenn auch im Detail viele politische Kompromisse nicht unbedingt angemessene Ergebnisse zur Folge haben oder in der Praxis umsetzbare Regelungen gebracht haben.

Bedauerlich ist, dass auf Grund der Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen auf Bundes- und Landesebene sich eine unübersichtliche Landschaft der Regulierung von Interessenvertretung ergibt. Dies beginnt bei der unterschiedlichen Verwendung von Begrifflichkeiten und führt schließlich auch zu im Detail unterschiedlich abweichenden Regelungen.

Darüber hinaus ist bedauerlich, dass teils allzu sehr auf die Seite der Auswertung der in einem Lobbyregister aggregierten Daten geschaut wird. Die maschinenlesbare Schnittstelle zur breiten Auswertung unter unterschiedlichen Aspekten wird begrüßt. Gleichzeitig dürfen zwei Aspekte aber nicht vernachlässigt werden: eine ebenso einfache Möglichkeit Daten in das Lobbyregister einzuliefern und klare Definitionen zu den zu liefernden Daten. Ein Lobbyregister kann nur so gut sein, wie die darin enthaltenen Daten.

Diese Daten und die Regulierung von Interessenvertretung in einem demokratischen Gemeinwesen erfüllen keinen Selbstzweck, sondern sind an den Zielen auszurichten: der Stärkung der Demokratie und Teilhabe durch Transparenz und Information auf Grundlage der grundgesetzlich geschützten Rechte der Meinungs- und Berufsfreiheit.

Es sei daher noch einmal der theoretische Rahmen der Transparenz der Interessenvertretung und der größere Kontext vergegenwärtigt:

Die Vertretung von Interessen – seien es eigene oder gemeinschaftliche – ist ein konstitutiver Bestand parlamentarischer, repräsentativer wie auch direkter Demokratien. Die Formulierung und Artikulation von Interessen durch einen Interessenträger selbst, einer Gruppe oder durch einen beauftragten Dritten ist innerhalb eines demokratischen Systems unverzichtbar für die Willensbildung und somit ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratien. Aufgeklärte Demokratien schaffen daher Räume, in denen Interessen artikuliert und vertreten werden können. Es ist vielmehr so, dass die Beschränkung von Interessenvertretung ein wesentliches Merkmal „gelenkter“ Demokratien und autoritärer Staatsformen ist. Insofern ist das Einbringen externer Anregungen, Meinungen und Expertise in politische Entscheidungs- und Abwägungsprozesse des jeweiligen willensbildenden demokratischen Entscheidungsträgers legitim, rechtmäßig und wichtig.

Wesentlich sind dabei aber drei Grundprinzipien:

1. Die artikulierten Interessen müssen eindeutig kontextualisiert und somit zuzuordnen sein. Camouflage von Interessen durch Dritte, durch Intermediäre oder durch gesteuerte Einrichtungen erlauben diese Form von Kontext nicht und sind insofern problematisch für jeden Aushandlungsprozess von Interessen.
2. Die Sphäre der Interessenvertretung und die Sphäre der Abwägung sowie Entscheidung über diese Interessen müssen strikt getrennt sein. Es gilt der Primat der Politik, was aber nur dann funktionieren kann, wenn es zu keiner Grenzverwischung kommt. Mandatsinhabern muss daher gleichzeitige Interessenvertretungsarbeit strikt untersagt sein.
3. In einer repräsentativen Demokratie und bei der Vielzahl und Vielfalt von Interessen ist ein Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Prozesse politischer Willensbildung erforderlich. Das Vertrauen bezieht sich dabei auf die Entscheidungen der Gremien der Legislative wie der Exekutive und auf die darauf einwirkenden Interessenvertreter gleichermaßen.

Verlorenes Vertrauen kann durch größere Transparenz ausgeglichen werden, solange nicht eine schiere, unstrukturierte Menge an Informationen, statt Transparenz in Vertrauen zu wandeln, das Interesse in Frustration kippen lässt. Transparenz und Vertrauen sind daher entsprechend auszutarieren. Zugleich wirken sich die Vielzahl von Akteuren und die Komplexität von Gesetzgebungsprozessen durch die Menge an Informationen im Detail auf die Wahrnehmung des kampagnenhafte Problematisierung von politischen Entscheidungsprozessen und die populistische Diskussion komplexer politischer Sachverhalte einfacher macht.

Um die Diskussion um das Thema Transparenz und transparente Interessenvertretung besser zu strukturieren, empfiehlt es sich, den grundlegenden Begriff der Transparenz in drei Ebenen zu gliedern.

1. Transparenz der Strukturen (strukturelle Transparenz):

Offenlegung von Auftraggebern, Mitgliedern, Interessenstrukturen, Finanziers, Konstruktionen von Third-Party- Plattformen etc.

2. Transparenz der Prozesse (prozessuale Transparenz):

Offenlegung von prozessrelevanten Faktoren wie der Höhe der Finanzmittel, Gesprächstermine, Gesprächsfolgen etc.

3. Transparenz der Inhalte (inhaltliche Transparenz):

Offenlegung von Gesprächsinhalten oder Dokumenten, die in der Interessenvertretung Anwendung finden.

Prozessuale Transparenz kann vielfach erst im Nachhinein erfolgen, da sie prozessbegleitend in das Grundrecht der Meinungsfreiheit unzulässig eingreifen würde, relevante Geschäftsgeheimnisse verschiedener Akteure verletzen könnte und als Teil des Kommunikationsprozesses fortwährenden Änderungen unterworfen ist.

Viele Daten - wie eine finanzielle Offenlegung - können auch aus technischen Gründen erst im Nachhinein erfolgen. Prozessuale Transparenz wird mit vielen Hoffnungen verbunden. Die bis dato existierende Praxis zeigt eher, dass die dabei offengelegten Fakten in ihrer Bedeutung oftmals überschätzt werden. Das Nachhalten entsprechender Fakten hingegen stellt zumeist einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand dar.

Inhaltliche Transparenz würde bedeuten, dass es quasi keinerlei vertraulichen Gespräche mehr gibt. Weder Wissen noch vertrauliche Fragestellungen auf Seiten der Vertreter von Exekutive oder Legislative könnten in solchen Gesprächen erörtert werden, ohne Gefahr zu laufen. Politik braucht aber vertrauliche Räume. Inhaltliche Transparenz ist daher auch nur sehr selten Gegenstand dieser Debatte.

Transparenz in der Interessenvertretung geht wiederum von der Vertretung von Interessen als zentralem Begriff aus. Dabei ist „Interessenvertretung“ jeder Versuch, auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse eines Parlaments einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen Exekutive mit rechtlich erheblicher Außenwirkung direkt oder indirekten Einfluss zu nehmen. Selbiges gilt für andere Ebenen der demokratischen Willensbildung.

Daher gilt als „Interessenvertreterin“ bzw. „Interessenvertreter“ jede natürliche oder juristische Person, die oben genannte Interessen in einer direkten Kontaktaufnahme vertritt. Dabei kann sie als Vertreter eigener oder der Interessen eines Dritten auftreten.

Um die Kontaktaufnahme von Privatpersonen oder lokalen Vereinen mit beispielsweise ihrem Abgeordneten nicht zu erschweren oder gar zu verhindern, sollen punktuelle Kontaktaufnahmen von Bürgerinnen und Bürgern zu Abgeordneten oder bloße Auskunftsbegehren von einem Register nicht erfasst werden. Solche Abgrenzungen sind beispielsweise durch Bagatellregelungen relativ einfach möglich.

In diesem Sinne muss ein Register universell sein und neben Beratern, Agenturen, Rechtsanwälten, Unternehmen, Vereinen und Verbänden explizit auch die Sozialpartner, NGOs, Think Tanks, Kirchen und Glaubensgemeinschaften umfassen, sobald Interessenvertretung betreiben. Eingeschlossen sind auch jene Akteure, die temporär für einen bestimmten Zweck der Interessenvertretung geschaffen wurden. Das können zum Beispiel Initiativen oder andere zeitlich befristete Zusammenschlüsse sein.

Vor diesem Hintergrund sind die beiden Entwürfe wie folgt im Einzelnen zu kommentieren:

Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik - Drucksache 7/3356 -

Zu § 6:

Den gesetzlichen Zweck mit „öffentlicher Kontrolle“ zu definieren, weckt zu hohe Erwartungen an das Gesetz und seine Umsetzung. Die Kontrolle wird hier nicht in der Weise durchgeführt, als das der Öffentlichkeit eine gesetzliche Kontrollfunktion eingeräumt wird. Vielmehr soll Öffentlichkeit geschaffen werden und somit durch die gesteigerte Transparenz die öffentliche Wahrnehmung möglich machen. Eine Formulierung im Sinne des Öffentlichmachens wäre hier angebrachter.

Zu § 7:

In Absatz 1 wird der Anwendungsbereich maximal geöffnet, indem „jede Tätigkeit“ mit dem Zweck der Einflussnahme umfasst wird. Abs. 2 ist mit einer „insbesondere“ Formulierung hier nicht einschränkend, sondern gibt nur Regelbeispiele. Fraglich ist, ob diese alle Fälle von Einflussnahme abbilden, da indirekte Einflussnahme nicht berücksichtigt wird. Hier wäre etwa an eine Plakatkampagne oder eine Social-Media-Aktivität zu denken. Wenn der Gesetzentwurf aber nur bestimmte, ggf. formalisierte Formate von Interessenvertretung einbeziehen soll, müsste dies in Abs. 1 klarer benannt werden, indem dort nicht von „jede Tätigkeit“ die Rede ist. Es sollte dann eher ein Katalog der betreffenden Tätigkeiten erstellt werden.

Abs. 2 zählt dann vier Tätigkeiten auf, die in Bezug gesetzt werden zu sechs Punkten von Tätigkeiten des Parlaments und der Regierung. Mithin wird hier also nicht nur die Tätigkeit mit Regelbeispielen unterlegt, sondern auch die Finalität des Abs. 1 genauer definiert. Dieser Passus sollte klarer gefasst werden. So könnten die Ziele entfallen, wenn die Tätigkeiten klarer umrissen werden.

Beabsichtigt ist nach dem Gesamtgefüge des Gesetzentwurfs strukturelle und prozessuale Daten in das Lobbyregister aufzunehmen. Dabei soll es nach der Begründung einen stärkeren Dokumentationscharakter haben. Es soll die Beteiligung und die konkreten inhaltlichen Beiträge Dritter zur Entscheidungsfindung des Parlaments und der Landesregierung für die Öffentlichkeit nachvollziehbar dokumentieren. Diese Gleichbehandlung beider Organe ist wesentlich, zumal erfahrungsgemäß anders als auf Bundesebene, in den Ländern primär die Exekutivorgane, nicht die Legislative der Adressat von Interessenvertretungsarbeit sind.

Es sollte daher in den Begriffsbestimmungen des § 7 und der Registrierungspflicht nach § 9 Abs. 1, 2 klarer der Mechanismus der die Eintragungspflicht auslösenden Tatsachen vor dem Hintergrund der gewünschten gesetzlichen Systematik im Sinne des § 6 Satz 2 aufzeigen.

Zu § 8:

Entsprechend der obigen Ausführungen sollte hier der gesetzliche Auftrag enthalten sein, auch auf der Dateneinlieferungsseite eine technische Schnittstelle zu errichten, etwa eine API, um den Aufwand zu minimieren.

Zu § 9:

Mit Abs. 1 wird die Eintragungspflicht begründet, indem die inhaltliche Bedingung aufgestellt wird. In dieser schwingt auch die zeitliche Bedingung mit, d.h. der Zeitpunkt, an dem die Eintragungspflicht beginnt. Offenbar soll mit Satz 2 dieser Zeitpunkt weiter bestimmt werden. Der Satz ist aber missverständlich, da er auch eine weitere Eintragungspflicht neben den Tätigkeiten, nämlich die „Kontaktaufnahme“ nach seinem Wortlaut konstatiert. Besser wäre es, zu formulieren, dass die Eintragungspflicht mit der Kontaktaufnahme zu Landtag oder Landesregierung beginnt.

Abs. 3 bezeichnet als Ausnahmen lediglich einige wenige Gruppen: Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, Berufsgeheimnisträgerinnen und -träger, Kirchen und Religionsgemeinschaften in Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben, Petentinnen und Petenten. Es erscheint hier noch weitere verfassungsrechtlich oder aus anderen Gründen privilegierte Gruppen zu geben, die gleich zu behandeln wären. Andererseits ist eine möglichst enge Ausnahmeliste begrüßenswert. Da das Register nach seiner intendierten Konstruktion eher in Richtung einer Dokumentation von

tatsächlich genommenem Einfluss geht, wäre hier die Ausnahmeliste sogar weiter zurückzuführen. So ist nicht einsichtig, warum Rechtsberater ausgenommen sein sollen, wenn sie in einem prozessualen oder vorprozessualen Mandat Einfluss auf Gesetzgebung nehmen. Entweder ist ein solcher Einfluss bedingt durch die Art der Sache nicht gegeben. Wenn er aber gegeben ist, so ist nicht einsichtig, warum das Einschalten eines Rechtsberaters eine Privilegierung des Mandanten ergeben soll. Die Verschwiegenheitspflicht ist kein Schutz für Anwälte, sondern für deren Mandanten. Konkretisiert heißt dies: warum soll ein Anwalt sich nicht registrieren müssen, wenn er für seine Mandantin steuerliche Regelungen durch Einflussnahme ändern will, nur weil gerade dazu ein Verfahren beim Finanzamt oder beim Bundesfinanzhof läuft? Das Anstrengen eines Prozesses kann nicht entscheidend sein für die Eintragungspflicht einer in gleicher Sache vorgenommenen Einflussnahme. Hier ist bei der Ausnahme auf das Ziel der Tätigkeit abzustellen. Was aber bereits in der Definition des § 7 geschieht.

Abs. 4 konstatiert eine freiwillige Eintragung. Hier ist nicht nachvollziehbar, warum die Eintragung in diesem Fall von der Zustimmung des Vorstandes des Landtags abhängen soll. Auch die Begründung ergibt hier keine Erkenntnisse. Sie führt vielmehr aus, dass damit das Gesamtbild von Interessenvertretung deutlicher wird. Dies durchstößt das Prinzip des Registers als Dokumentation ein wenig. Warum die größere Transparenz auch von möglicherweise nur sehr indirekt wirkenden Organisationen hier von einer Zustimmung abhängig sein soll, ist damit aber nicht erklärbar.

Zu § 10:

Die strukturellen Angaben in den Ziffern 1 bis 6 sind soweit hinreichend klar bestimmt. In den Ziffern 7 bis 9 findet sich dagegen weitgehend Unklares. Ausgehend davon, dass zum einen Transparenz zu den finanziellen Umständen des Interessenvertretenden sowie zu den finanziellen Umständen der konkreten Tätigkeit entstehen soll, ist hier dringend eine Überarbeitung notwendig. Die geforderten Angaben sind unzureichend. In Ziffer 8 ist beispielsweise nicht nachvollziehbar, was mit „Aufträge“, „Vergütungen oder geldwerten Leistungen“ gemeint ist. Soll sich diese Ziffer nur auf Auftragnehmer beziehen? Sollen Auftraggeber hier etwas offenlegen, was sie an Dritte leisten?

Die finanziellen Angaben sollten daher klar strukturiert sein in:

- *Finanzstatus* des Eintragungspflichtigen durch Verweis auf Dokumente aus handelsrechtlicher Offenlegungspflicht (Registerunterlagen, Bilanzen, GuV) oder vergleichbare Dokumente (Jahresberichte pp.), auf der Einnahmeseite bei Spenden auch deren Höhe und Herkunft;
- *Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung* allgemein durch Bezifferung des finanziellen Aufwands, der auf die Interessenvertretung im Sinne des Gesetzes entfällt, mit einer klaren Aufstellung der Anforderungen an

Kostenarten (Sachkosten, Personalkosten, Aufträge an Dritte), im Fall der Vertretung von eigenen Interessen;

- *Aufträge im Bereich Interessenvertretung* im Sinne des Gesetzes im Fall der Vertretung von fremden Interessen nach Auftragsvolumina.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen (Meinungsfreiheit/Berufsausübung) ist dringend geboten, die finanziellen Angaben zu Aufwendungen und Aufträgen in gestaffelten Beträgen anzugeben. Vorbild kann hier die Staffelung des EU-Transparenzregisters sein. Eine zu genaue Angabe ist als verfassungsrechtlich nicht rechtfertigter Eingriff mit auch wettbewerbsverzerrendem Charakter anzusehen.

Zu § 11:

Hier sollte ein Ordnungsgeldrahmen bestimmt werden. Abs. 4 widerspricht dem Charakter des hier beabsichtigten Ordnungsgeldes. Die Verwirkung eines Ordnungsgeldes und mangelnde finanzielle Leistungsfähigkeit kann nicht zu einer Stundung führen. Entweder ist die Stundung in eine ratenweise Abzahlung zu ändern oder der Passus zu streichen, da er sonst als Einladung gelten kann, möglichst notleidende Vereinigungen wie e.V. zu Vehikeln von unsauberem Lobbying zu machen.

Zu § 12:

Die Einrichtung des Gremiums ist nicht nachvollziehbar. Der Mehrwert ist nicht erkennbar. Die Überwachung des Registers muss dem Landtagspräsidenten oder der Landtagspräsidentin und dem Vorstand unterliegen. Oder alternativ einer unabhängigen Institution wie einem Lobbyregisterbeauftragten. Die Schaffung eines Gremiums zur Überwachung kann hier zu erheblichen Verwerfungen durch Uneinigkeit kommen, da die Rolle des Gremiums hier nicht als beratend beschrieben wird.

Die Verhängung von Ordnungsgeldern ist ebenso an anderer Stelle ausreichend wahrgenommen. Ein Einfluss eines Gremiums auf die an Recht und Gesetz gebundene Stelle ist nicht zielführend.

Die Benutzerfreundlichkeit eines Registers zu verbessern ist nicht ausreichend, ein Gremium einzusetzen. Die Funktion Stellungnahme zu Jahresbericht und Evaluierung nur durch dieses Gremium ist ebenfalls den Zielen des Gesetzes wohl nicht gerecht werdend. Es sollte hier nicht nur ein Gremium, sondern die ganze Vielfalt der Nutzerinnen und Nutzer des Registers einbezogen werden.

Zu § 42 ff:

Entsprechend der Forderung der de|ge|pol der Trennung von Mandat und Interessenvertretung für Dritte gegen Entgelt sind die Regelungen noch nicht ausreichend genug.

Dabei sollen keine beruflichen Tätigkeiten insgesamt eingeschränkt werden, wenn sich diese im beratenden Bereich bewegen. Es soll jedoch ausgeschlossen werden, dass latent die Gefahr besteht, dass ein politisches Mandat nicht mehr von einer bezahlten Mandatswahrnehmung auf Grund eines Auftrages getrennt werden kann. Diese Vermischung und die damit verbundenen Gefahren hat in den letzten Jahrzehnten für die großem Skandale im Bereich Lobbying geführt.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene Änderung der §§42 bis 42h des Thüringer Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Abgeordneten des Thüringer Landtags (Thüringer Abgeordnetengesetz -ThürAbgG) nimmt zwar eine Verschärfung der Zulässigkeit von Nebentätigkeiten, die schon aufgrund ihrer Formalität die Unabhängigkeit des Mandates gefährden, vor. Auf ein explizites Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung für Dritte im Mandat wurde zugunsten des zusätzlichen Abstellens auf konkrete Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung des unvoreingenommenen Mandats verzichtet. Gerade ein solch explizites Verbot, dass die Unzulässigkeit der Interessenvertretung von Abgeordneten für Dritte gegen Entgelt regelt, wäre neben dem Mehrwert des klaren Regelungsgehaltes auch eine wichtige Reaktion auf die demokratieschädigenden Skandale der jüngsten Vergangenheit. Es sollte hier ein an die Gesetzgebung auf Bundesebene angelegter Passus inkorporiert werden, der die entgeltliche Tätigkeit der Interessenvertretung für einen Dritten im Landtag oder gegenüber der Landesregierung neben dem Mandat für unzulässig erklärt.

Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz - Drucksache 7/3387 -

Zu § 1:

Wie bereits ausgeführt, ist nicht nur die Auswertungsseite möglichst digital zu gestalten, sondern auch die Befüllung mit Daten.

Zu § 2:

In diesem Entwurf werden Definitionen zu den verschiedenen Begrifflichkeiten ausgehend von der Registrierungspflicht definiert. Dabei erscheint Abs. 1 Satz 1 umfassend die unterschiedlichen Konstellationen aufzuführen, die einer Dokumentationspflicht führen. Es fehlt jedoch wiederum die indirekte Kontaktaufnahme über Social Media oder Dritte, sofern kein klares Auftragsverhältnis vorliegt. Hier stellt Abs. 2 auf „Dienstleistung“ ab, wobei fraglich ist, ob eine konzertierte Kampagne auf einer Social Media Plattform eine Dienstleistung der beteiligten Accountinhaber und -inhaberinnen darstellt.

Abs. 2 spricht dabei auch nur von Vorbereitung, nicht aber von der Durchführung. Dies sollte wohl auch noch im Hinblick auf die Registerinhalte angepasst werden.

In Abs. 3 ist der Passus in Satz 4 enthalten, dass eine Interessenvertretung „unzulässig“ sei, wenn eine Eintragung unterlassen würde. Die ist verfassungsrechtlich bemerkenswert und praktisch wohl nicht durchzuführen. Was sollen die Konsequenzen dieser Regelung sein: dürfen solche Informationen, Stellungnahmen etc. gleichsam nach der fruit-of-the-poisonous-tree Maxime nicht mehr verwendet werden. Muss solches dann aus den Köpfen der Adressaten verbannt werden. Dies erscheint nicht möglich und so kann hier nur auf die Sanktionsebene verwiesen werden, da die Anordnung sonst eine Leerformel ist.

Abs. 4 bringt wiederum einen breiten Katalog der Ausnahmen. Auch dies ist ein gangbarer Weg. Die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sind hier aus den vorbenannten Gründen nicht aufzunehmen. Anders als auf Bundesebene kommt es auch nach diesem Entwurf nicht auf eine bloße Kontaktaufnahme an, sondern auf eine bestimmte Art der Einflussnahme.

Zu § 3:

Der Entwurf sieht eine etwas weitergehende Differenzierung der Registerinhalte vor, denen im Wesentlichen zuzustimmen ist.

Ziffer 8 ist ggf. klarstellend zu überarbeiten, um klarer zwischen den Angaben eines Auftraggebers und eines Auftragnehmers zu unterscheiden.

Ziffer 16 ist dagegen zu streichen, da zusammen mit der Aufforderung unverzüglich Aktualisierungen vorzunehmen das Register zu nah an ein inhaltliches Register gerät. Dies mag bei schriftlichen Stellungnahmen keine große Bewandnis haben. Wenn aber mündliche und fernmündliche ihrem wesentlichen Inhalt nach zu dokumentieren sind, so geht dies nach den oben ausführten Grundsätzen zu weit. Hier schlägt der Effekt der Transparenz zur Förderung der Demokratie in das Gegenteil indem notwendige Freiräume für politischen Diskurs geschlossen werden.

Zu § 4:

Es ist der Abs. 1 nicht nachvollziehbar, wenn der Landesregierung die Pflicht auferlegt wird, die Angaben zu den Registrierungspflichtigen ebenfalls zu liefern. Dies ist eine Doppelung zur Pflicht der Registrierungspflichtigen. Hier sollte es ausreichen, wenn die Landesregierung benennt, welche ihrer Ansicht nach Registrierungspflichtigen zu den Vorgängen Beiträge im Sinne des Gesetzes geleistet haben. Sollten sich hier Differenzen auftun, ist es die registerführende Stelle, die auf eine Eintragung dringen muss. Ansonsten müssten Registrierungspflichtige doppelt an Landtag und Landesregierung sämtliche Registerdaten einliefern.

Zu § 5:

Ein differenziertes System von Sanktionen erscheint sinnvoll. Auch das Konstrukt einer Ordnungswidrigkeit erscheint sinnvoller als die des üblicherweise eher nach Intern gerichteten Ordnungsgeldes.

Zu § 42 ff:

Die Regelung zur Unzulässigkeit entgeltlicher Tätigkeit als Interessenvertretung für einen Dritten erfüllt die Forderungen der de'ge'pol.

In der Gesamtwürdigung ist daher festzustellen, dass beide Entwürfe eine Schwäche bei der Frage der finanziellen Transparenz hinsichtlich der Struktur der zu machenden Angaben haben. Hier sollte intensiv und sachlich nachgearbeitet werden. Beide Entwürfe stellen eine gute Weiterentwicklung des bestehenden Beteiligungstransparenzgesetzes dar. Allerdings sind teils die Grenzen der empfehlenswerten Transparenz erreicht. Transparenz zur Stärkung der Demokratie hat immanente Grenzen. Werden diese überschritten, kommt es zu einer Wandlung des Systems weg von demokratischen Grundsätzen.

Zu den Fragen aus dem Fragenkatalog sei zum Schluss Folgendes ausgeführt:

1. Mit Verweis auf die Ausführungen zu den Entwürfen würden weitere Kriterien zu einer Einschränkung des Anwendungsbereichs gereichen. Insofern ist der gewählte umfassende Ansatz bezogen auf die tatsächlich Einflussnehmenden angemessen. Es gibt keinen Grund, hier bestimmte Gruppen auszunehmen und so unter dem Radar laufen zu lassen.
2. Eine solcher Konnex kann aus rechtlichen Gründen der Rechtsstellung des Parlaments wohl nur als Soll-Regelung aufgenommen werden.
3. Zu den verfassungsrechtlich gebotenen Ausnahmen wird auf die Ausführungen verwiesen.
4. Die gewählten Registerinhalte sind grundsätzlich hinreichend, unter Berücksichtigung der Hinweise zu den Angaben in den Ausführungen.
5. Ausführungen zur Bemessung von Ordnungsgeldern würden den Rahmen dieser Darstellung überschreiten. Die Anknüpfung sollte bei der Schwere des Verstoßes beginnen und ggf. auch die Leistungsfähigkeit mit einbeziehen. Nach den Erfahrungen der de'ge'pol mit der freiwilligen Selbstkontrolle sind aber öffentliche Rügen ein wesentlich wirkungsvolleres Mittel als Buß- und Ordnungsgelder. Letztere sind per se nicht veröffentlicher, d.h. Verstöße haben hier keinen weiteren Imageschaden zur Folge. Dies ist aber bei Rügen der Fall und hat daher einen erhöhten präventiven Charakter als ein Ordnungsgeld.
6. Nach Kenntnis der de'ge'pol bestehen hier keine verfassungsrechtlichen Bedenken, dies kann jedoch nicht in eigener Kompetenz beurteilt werden.

7. Eine Differenzierung nach Inhalten oder Absendern von Interessenvertretung verbietet sich im Bereich der Interessenvertretung. Die Frage der Inhalte beantwortet sich verfassungsrechtlich eindeutig. Die Differenzierung von Absendern kann nur bei der verfassungsrechtlichen Ausnahme eine Rolle spielen. Eine weitergehende Differenzierung würde dazu führen, dass die Organisationform des Absenders möglicherweise über die Registrierungspflicht entscheidet. Eine solche Ungleichbehandlung ist aber nicht rechtfertigt. Vielmehr geht es um die Offenlegung von Einflüssen, die weder von der Organisationsform noch von – trotz gegenteiligen öffentlichen Glaubens – Geldmitteln abhängig ist. Es kommt schlichtweg auf die richtige Ansprache von Entscheidern mit dem richtigen Thema zur richtigen Zeit an, um eine erfolgreiche Einflussnahme zu gestalten.
8. Wie bereits eingangs dargestellt, ist eine inhaltliche Transparenz schädlich. Daher sind hinsichtlich konkreter Auskunftspflichten und deren Zeitpunkten stets die Wirkungen zu hinterfragen.
9. Die de'ge'pol erachtet eine unverzügliche Aktualisierungspflicht nicht nur wegen der Näherung an inhaltliche Transparenz für wenig sinnvoll. Auch aus praktischen Gesichtspunkten auf Seiten des Eintragungspflichtigen wie der prüfenden registerführenden Stelle wäre eine vierteljährliche bis jährliche Aktualisierung je nach Auskunftsthema sinnvoller. Es muss immer wieder beachtet werden, dass eine Fülle von kurzintervallig aktualisierten Daten das Gegenteil von Transparenz bedeuten kann.
10. Dies kann mangels Kenntnis der Umstände in Thüringen von der de'ge'pol nicht hinreichend beantwortet werden.
11. Die Frage kann auf Grund der mangelnden Zieldefinition „maximale Transparenz“ nicht beantwortet werden. Es wird auf die Einführung zu den verschiedenen Stufen von Transparenz verwiesen.
12. Nach Verständnis der de'ge'pol im Entwurf 7/3356 nach den §§ 7 II, 9 I, II, 10 durch deren weite Fassung im Register, im Entwurf 7/3387 nach den §§ 2 I Ziffer 1 a) bei einer weiten Auslegung des Begriffs parlamentarische Anträge ebenfalls im Register. Ansonsten müsste bei der Definition und den Eintragungspflichtvoraussetzungen dahin nachgearbeitet werden, dass das Register weniger streng dokumentarisch auf bestimmte Vorgänge bezogen wird.
13. Die de'ge'pol enthält sich hier einer Empfehlung, da die Untersuchung von Praktikabilität und Umsetzbarkeit den Rahmen der Darstellung sprengen würde.
14. Die de'ge'pol enthält sich hier einer tiefergehenden Einschätzung, da die Untersuchung mit Bezug auf bald 10 andere Regulierungen von Interessenvertretung, die teils gerade erst erlassen wurden, den Rahmen der Darstellung sprengen würde. Die Regulierungen in der Konstruktion nicht identisch. Vielmehr finden sich unterschiedliche Schwerpunkte, so dass eine Untersuchung und Bewertung nur schwer möglich ist und zunächst eine Bewertungssystematik entwickelt werden müsste.

