

Stellungnahme von **Transparency International Deutschland e.V.** zum

Gesetzentwurf der Fraktionen des Thüringer-Landtags DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum „Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik“

Drucksache 7/3356

Verfasser: Arbeitsgruppe Transparente Verwaltung;

1. Begründung der Notwendigkeit einer Regelung

Expertenwissen und der Kontakt zur Praxis sind wichtige Grundlagen für Gesetze und Verordnungen. Eine den Anforderungen einer modernen Demokratie und dem aktuellen Wissens- und Erfahrungsstand entsprechende Gesetzgebung kann nicht ohne Beteiligung und Berücksichtigung von Interessenvertretern funktionieren.

In diesem Zusammenhang ist der verbindende Hintergrund bei allen Forderungen nach Transparenz in einer repräsentativen Demokratie der Umstand, dass die Staatsgewalt an einen kleinen Kreis von Personen delegiert wird, um die Interessen des Volkes gemeinwohlorientiert wahrzunehmen. Dies ist im Staatsstrukturprinzip nach Artikel 20 des Grundgesetzes und Artikel 45 der Thüringer Landesverfassung festgeschrieben.

Um demokratische Wahlentscheidungen verantwortungsvoll treffen zu können, müssen Wählerinnen und Wähler die Argumente und Abwägungsprozesse von Legislative und Exekutive daher kennen und nachvollziehen können. Das setzt Öffentlichkeit voraus. In einer hochkomplexen und globalisierten Welt sind Vertrauen in und Glaubwürdigkeit der handelnden Personen von besonderer Bedeutung, weil eben nicht alle Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit haben, die einzelnen Entscheidungen fachlich und inhaltlich wirklich zu überprüfen. Fachkompetente Politiker müssen dagegen auch Entscheidungen befürworten, welche zwar dem Allgemeinwohl dienen, deren Folgen jedoch in Teilen der Bevölkerung unpopulär sind. Dies hat gerade die Corona-Pandemie nachdrücklich demonstriert.

Eine hohe Transparenz bzgl. der Motivation und Interessenlage ist daher grundlegend. Fehlt diese, kann gerade bei unpopulären Entscheidungen nach Außen der Eindruck entstehen, dass keine Gemeinwohlorientierung erfolgte. In anderen Worten: dass die Demokratie nicht funktioniert.

Soll das Vertrauen der Bevölkerung in die Redlichkeit des Parlaments und der Regierung Bestand haben, setzt die Möglichkeit der Kontrolle voraus. Diese Kontrollmöglichkeit ist nur durch Transparenz, also durch Öffentlichkeit, zu erreichen.

Es ist auch für die Abgeordneten selbst von grundlegender Bedeutung, dass für sie der Entstehungsprozess eines Gesetzentwurfs transparent ist. Landesverfassung und die Geschäftsordnung des Landtages garantieren das für die direkte parlamentarische Arbeit in Plenum und Ausschüssen. Das aber gilt nicht für den gesamten Weg der Entstehung eines Gesetzentwurfs: In Deutschland hat sich die Praxis entwickelt, dass die große Mehrzahl der erfolgreichen Gesetzentwürfe von den Regierungen im Bund und den Ländern vorgelegt wird. Der Entstehungsprozess in den Ministerien bleibt für die Öffentlichkeit dagegen weitgehend geheim. Das gilt größtenteils auch für Abgeordnete der jeweiligen Oppositionsfraktionen.

Die Geschäftsordnung des Thüringer Landtages sieht zudem die öffentliche Anhörung von Sachverständigen in den Ausschüssen vor. Die gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien sieht die Anhörung von außenstehenden Dritten und Fachmeinungen bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen ebenfalls vor. Die Pflicht transparent zu machen, welche Empfehlungen und Interessen dabei zum Tragen kamen, gibt es dagegen nicht.

2. Sachliche Einordnung der Gesetzentwürfe

Um die erforderliche Transparenz herzustellen, haben sich in der internationalen Diskussion zwei Instrumente herausgebildet: ein Lobbyregister und ein sogenannter „Legislativer Fußabdruck“. Diese beiden Instrumente ergänzen sich gegenseitig, sind allerdings nicht als gegenseitig austauschbar anzusehen.

Lobbyregister zielen darauf ab, die Kontaktaufnahme von Interessenvertretung betreibenden Dritten mit Abgeordneten und Ministerien öffentlich nachvollziehbar zu gestalten. Dafür ist eine nicht-anlassbezogene verpflichtende Registrierung erforderlich, mit einer weitreichenden Darstellung von Informationen über die kontaktsuchenden Einzellobbyisten oder Lobbyarbeit betreibenden Organisationen; beispielsweise Anzahl der Mitarbeitenden, Auftraggeber, Ziel der Einflussnahme und Offenlegung der Finanzierung. Dies umfasst auch eine Art laufende Darstellung der vorgenommenen Kontaktaufnahmen und eine Sanktionsbewehrung bei Verstößen gegen die Registrierungspflicht.

Nach diesen Maßstäben existiert in Deutschland auf der Bundesebene ab Anfang 2022 ein mit größeren Lücken behaftetes Lobbyregister und auf Ebene der Länder seit dem 1. Mai 2021 eine ebenfalls deutlich lückenhafte Lobbyregulierung in Baden-Württemberg. Verschiedene EU-Staaten, die EU-Ebene sowie Großbritannien, die USA und Kanada verfügen dagegen über weitergehende und weniger lückenhafte Regelungen. In den beiden letzteren Ländern trifft dies auch auf die Mehrheit der Bundesstaaten mit ihren eigenen Lobbyregistern zu.

Ein „Legislativer Fußabdruck“ bezieht sich auf den Entstehungsprozess eines konkreten Gesetzes. Es handelt sich entsprechend um eine Dokumentation, die darstellt, welche Interessen zum Beispiel bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen zum Tragen kamen. Dies

umfasst eine öffentliche Bereitstellung aller von Dritten vorgenommenen schriftlichen Eingaben – sei es im Rahmen einer Anhörung oder eines Lobbykontakts – und eine nachvollziehbare, begründete Beschreibung, inwiefern sich diese im Gesetzesentwurf wiederfinden oder nicht.

In Deutschland finden sich entsprechende Regelungen in Thüringen mit dem sogenannten "Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz" und im Land Berlin – wenn auch in beiden Fällen mit Lücken. Zudem veröffentlichen einige EU-Staaten bereits eine Übersicht der bei einer Gesetzesentstehung seit der ministerialen Frühphase eingegangenen Vorschläge oder angehörten Interessenvertreter. Eine weitergehende Erläuterung der Berücksichtigung findet in diesen Fällen in sehr unterschiedlichem Maße statt, von etwas umfassender (Estland) bis nicht vorhanden (Dänemark).

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe im Thüringer Landtag beziehen sich vorrangig auf die Schaffung eines Lobbyregisters.

3. Beurteilung des Gesetzesvorhabens

Die folgende Einschätzung bezieht sich - sofern nicht anders gekennzeichnet - auf den Gesetzesentwurf "Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik" (Drucksache 7/3356), wobei ein Vergleich mit der unzureichenden Bundesregelung erfolgt.

Kerngedanke eines Lobbyregisters ist es, den konkreten Inhalt und Umfang von Interessenvertretung gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Hierfür gibt es verschiedene existierende Ansätze. So erfolgt auf EU-Ebene oder auch in Irland die Darstellung eines öffentlichen Kalendersystems, in denen eine detaillierte Darstellung von Kontaktaufnahmen gegenüber der Regierung und oberen Beamten erfolgt, inklusive besprochener Themen. In den USA sind dagegen Quartalsberichte üblich, in denen die Interessenvertreter allgemeiner beschreiben, zu welchen konkreten Einzelthemen und Gesetzen im Berichtszeitraum gearbeitet wurde und inklusive einer allgemeinen quantitativen Erfassung der Kontakthäufigkeit zu einzelnen Ministerien und obersten Behörden. In allen Fällen erfolgt eine Erfassung des finanziellen Umfangs anhand der aufgewandten Geldmittel, teilweise auch des Personalumfangs.

Das Lobbyregister wird nach § 5 als einer von zwei Teilen der Beteiligentransparenzdokumentation ausgeführt. Dies ist ein prinzipiell möglicher Weg, da es sowohl für das Lobbyregister als auch den Legislativen Fußabdruck eigene Regelungsfragen gibt, welche mehrere Paragraphen respektive Absätze zur Darstellung erfordern. Eine Variante wie in Baden-Württemberg, wo ein einfacher Nebenverweis auf die beabsichtigte Einführung eines Legislativen Fußabdruck im Rahmen des Lobbyregisters erfolgte, ist dagegen wenig sinnvoll. Es ergäben sich entsprechend keinerlei inhaltliche Vorgaben zur Ausgestaltung und Festlegung von Pflichten – was die Regelung des Fußabdrucks zunächst ins Leere laufen lässt.

In § 7 werden die **konkreten Anknüpfungspunkte der Registrierung** ausgeführt. Die Erfassung der Abgeordneten und des Landtags mit seinen Organisationseinheiten ist umfänglich und ausreichend. Die Exekutive wird über die Landesregierung und die obersten Landesbehörden erfasst. Letzteres umfasst damit auch die Interessenvertretung in den Ministerien, statt einfach nur der Ministerinnen und Minister. Dies ist angemessen und notwendig, da auf der Landesebene noch mehr als auf der Bundesebene, die verabschiedeten Gesetzesentwürfe aus den Ministerien stammen und dazu alle Verordnungen, Umsetzungsvorschriften und wesentliche Bescheide. Die Beschränkung der Registrierungspflicht auf Ministerinnen und Minister und oberste Beamte wie im Bundes-Lobbyregister würde dagegen einen großen Teil der tatsächlich stattfindenden Lobbyarbeit geheim halten. Dies ist in der Bundesregelung eine wesentliche Lücke.

Die **konkrete Abgrenzung von Interessenvertretung** gegenüber dem Kontakt zum "einfachen Bürger" ist international uneinheitlich geregelt. Die hier vorgeschlagenen Formulierungen sind sehr weitreichend was die Tätigkeit und damit auch (fehlende) Abgrenzung betrifft, womit ggf. auch einfache Bürgerkontakte betroffen sein könnten. Der Bundesregelung gelingt hier zwar eine Abgrenzung – diese wurde aber als teils deutlich zu weitgehend kritisiert und schafft damit Lücken. Konkret wurden verschiedene Kriterien formuliert ("regelmäßig", "auf Dauer" etc.), deren konkrete inhaltliche Ausgestaltung fehlt, respektive als Anknüpfungspunkt eine völlig unrealistisch hohe Zahl von Kontakten festgelegt. Ergänzt wurde dies um Ausnahmen für natürliche Personen, die ausschließlich private Interessen verfolgen. Der letzte Punkt an sich wäre ein prinzipiell gangbarer Weg zur Abgrenzung, sofern man die Schaffung einer Lücke für die Verfolgung von reinen Geschäftsinteressen verhindern kann.

Alternativ ist es denkbar, die betroffenen Tätigkeiten abschließend einzugrenzen, wie dies im 2. Gesetzesentwurf (Drucksache 7/3387) erfolgt. Gerade die in § 7, Absatz 2 (Drucksache 7/3356) genannten Sachverhalte finden Großenteils oder ausschließlich im Kontakt mit den Ministerien statt. Gerade für den Kontakt zur Exekutive ist es rechtlich und sachlich möglich auch den gelegentlichen Bürgerkontakt mit zu erfassen – da der konkret zustande gekommene Kontakt zum Ministerium auf eine große Motivation hindeutet und eine Registrierungspflicht darum weniger abschreckend sein dürfte. Es ist allerdings darauf zu verweisen, dass dies für den konkreten Kontakt zu einzelnen Abgeordneten verfassungsrechtlich problematisch sein kann (Freies Mandat; respektive damit verbundene Bürgerkontakte) und vermieden werden sollte. Anders gesagt: eine Regelung welche unbeabsichtigt den Bürgerkontakt – also Verfolgung privater Interessen – im Rahmen des freien Mandats registrierungspflichtig macht, **ist rechtlich angreifbar.**

Die in § 9 **geplanten sonstigen Ausnahmen** sind vertretbar und vermeiden die im Falle der Bundesregelung als unangemessen kritisierten pauschalen Ausnahmen für Religionsgemeinschaften sowie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften.

Die **konkrete inhaltliche Darstellung der Interessenvertretung** wird insbesondere in § 9, Absatz 1 und § 10, Absatz 2, Satz 5 geregelt. Letzterer verpflichtet dazu, den "konkreten Bezug, Inhalt sowie Form" der Tätigkeit darzustellen. Nach § 9 ist zudem jede Kontaktaufnahme eintragungspflichtig – es erfolgt also eine laufende Aktualisierung. Dieser Teil ist ein Kernpunkt eines Lobbyregisters. Ein großer Kritikpunkt des Bundes-Lobbyregisters ist es, dass diese Erfassung – anders als im westlichen Ausland – unterblieben ist und das Register damit den wesentlichen Zweck und Kern eines Lobbyregisters verfehlt. Hier wäre es zur Rechtsklarheit wünschenswert, noch konkreter über die Art und Umfang der Darstellung aufzuklären, z.B. in der Gesetzesbegründung.

Die weiteren in § 10 zu machenden Angaben sind umfänglich. Weiterhin von Interesse ist dabei vor allem die **Darstellung des finanziellen Umfangs der Interessenvertretung**. Dies umfasst die Budgets von Interessenvertretungen und das Auftragsvolumen bei externen Lobbyisten. Zur praktikablen Umsetzung dieser Pflicht und Verminderung des Aufwandes bei den betroffenen Interessenvertretern ist es aber anzuraten, eine Art Stufensystem zu verwenden, wie dies in Drucksache 7/3387 vorgesehen ist. Dies betrifft auch die dort vorgesehenen Ausnahmeregelungen zur Veröffentlichung. Zudem sollten die in Absatz 2, Satz 7 (Drucksache 7/3356) dargestellten finanziellen Verhältnisse aus praktischen Gründen auf wesentliche Beteiligungen begrenzt werden, da z.B. die Erfassung von Kleinaktionären nicht der Sinn eines Lobbyregisters ist.

Die **Verhängung von Sanktionen** ist ein erforderlicher Teil der Lobbyregulierung, um ein Umsetzungsdefizit zu vermeiden, wie es z.B. auf der EU-Ebene teils existiert. In den USA sind hier auf Bundesebene Geldstrafen in Millionenhöhe und auf Ebene des Bundes und der Länder theoretisch Gefängnisstrafen möglich. Dies ist jedoch für den deutschen Rahmen sicherlich zu viel des Guten – das in § 11 vorgeschlagene Ordnungsgeld ist prinzipiell angemessen. Mindestens genauso wichtig ist allerdings eine öffentliche Mahnung bei Verstößen gegen die Regelungen. Allein die öffentliche Bekanntmachung wird in der Regel über die Signalwirkung an Ministerien und Abgeordnete sogar effektiver als ein eventuell nicht weit bekanntes Ordnungsgeld sein. Die hier in Drucksache 7/3387 vorgesehene vorgelagerte Rüge ist daher als sinnvoll anzusehen. Ergänzend könnte zudem die Einladung zu Anhörungsverfahren an die Aktualität und Richtigkeit der Angaben geknüpft werden.

Transparency Deutschland und die von uns und dem VCI initiierte breite *Allianz für Lobbytransparenz* mit Organisationen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft spricht sich zudem nachdrücklich für die **verpflichtende Einführung von Verhaltenskodex für Interessenvertreter** aus, der mit der Eintragung in das Register akzeptiert werden muss. Eine entsprechende Vorlage wurde zum Beispiel von Bundesregierung und Bundestag verabschiedet und Teil des Bundes-Lobbyregisters. Ein Kommentar von unserer Seite dazu findet sich unter:

<https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/stellungnahme-zum-verhaltenskodex-fuer-interessenvertreterinnen-im-rahmen-des-lobbyregistergesetzes/>

Die **Überwachung des Lobbyregisters** soll nach § 12 dem Landtagspräsidenten/in bei Unterstützung durch ein ehrenamtliches Gremium obliegen. Dies ist aus verschiedener Sicht problematisch. Zum einen kann der Arbeitsaufwand zur Kontrolle der Plausibilität der Angaben kaum ohne zusätzliches Personal dargestellt werden – erfahrungsgemäß sind Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten im Bund und den Ländern bereits zeitlich damit überfordert, die Verhaltensregeln für Abgeordnete ordnungsgemäß zu prüfen, wie viele versäumte Fristen oder auch völlig (ungerechtfertigt) fehlende Angaben von Abgeordneten zeigen. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Überprüfung der Aktualität der Angaben eines Lobbyregisters ebenfalls nur sporadisch erfolgen kann – ein ehrenamtliches Gremium wird dies nur begrenzt abmildern können. Weiterhin hat sich gerade auf der Bundesebene eine politische Rücksichtnahme bei Verstößen von Abgeordneten der Regierungsfractionen gezeigt, wie z.B. die sehr zögerliche Verhängung von Ordnungsgeldern im Falle einzelner CSU-Abgeordneter. Wir befürworten daher die Einführung einer Lobbybeauftragten, vergleichbar dem Datenschutzbeauftragten. Die/der Beauftragte muss in seiner Amtsausübung unabhängig, neutral, überparteilich sowie nur dem Gesetz unterworfen sein. Die/der Lobbybeauftragte sollte auf eigene Initiative hin tätig werden können und eigene Ermittlungskompetenzen erhalten. Die/der Beauftragte ist entsprechend mit dem notwendigen Personal und Sachmitteln auszustatten.

Insgesamt hat die in Drucksache 7/3356 vorgeschlagene Regelung das Potential, eine vorbildliche Regelung für ein Lobbyregister umzusetzen und sich damit internationalen Standards anzunähern. Insbesondere ist jedoch zu beachten, eine Registrierungspflicht für einfache Bürgerkontakte gegenüber einem Mitglied des Landtages auszuschließen.