



Universität Stuttgart

THÜR. LANDTAG POST
13.07.2021 09:56

17942/2021

Universität Stuttgart • Breitscheidstraße 2 • 70174 Stuttgart
Institut für Sozialwissenschaften - Abt. SOWI I

Institut für Sozialwissenschaften
Abteilung für politische Systeme und politische
Soziologie

Lehrstuhlinhaber
Univ.-Prof. Dr. Patrick Bernhagen

Thüringer Landtag
Ausschuss für Migration, Justiz und Verbraucherschutz
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

**Stellungnahme im Anhörungsverfahren zu den Gesetzentwürfen Druck-
sache 7/3356 und Drucksache 7/3387**

13.07.2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehme ich zu den übersandten Fragen der Fraktionen aus politikwissenschaftlicher Perspektive Stellung. Ich forsche und lehre seit dem Jahr 2001 zu Interessenvertretung und Lobbyismus und zähle laut Google Scholar zu den zehn international meistzitierten Wissenschaftler*innen im Bereich Lobbyismus sowie zu den 30 meistzitierten im Bereich Interessengruppen. Als politikwissenschaftlicher Sachverständiger kann ich zu rechtlichen Fragen bzw. Teilfragen nicht Stellung nehmen.

Ich hoffe, Ihnen mit diesen Stellungnahmen behilflich sein zu können. Abschließend möchte ich darauf hinweisen, dass die Anforderung der schriftlichen Stellungnahme nur wenige Tage vor Ablauf des erbetenen zweiwöchigen Antwortzeitraums bei meiner Universität einging. Bei etwaigen zukünftigen Anfragen wäre ich für eine frühzeitige Mitteilung dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Patrick Bernhagen



Stellungnahme im Anhörungsverfahren zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen von DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik, Drucksache 7/3356) und der Fraktion der CDU (Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz, Drucksache 7/3387)

Fragen der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

1. Inwiefern würde die Aufnahme weiterer Kriterien (z.B. bestimmte notwendige Mindestanzahl von Lobbykontakten in einem bestimmten Zeitraum; Festlegung, dass Kontaktaufnahmen zur Interessenvertretung auch für Dritte und ohne Eigeninteresse erfolgen können) die Reichweite und die Aussagekraft der Registrierungsregelung beeinflussen im Vergleich zur im Gesetzentwurf gewählten Registrierungsvorschrift?

Ich beziehe mich in meiner Stellungnahme zu dieser Frage auf die Registrierungsvorschrift in § 9 des Gesetzentwurfs der Fraktionen von DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Als Ziel der Registrierungsvorschrift wird die Offenlegung der inhaltlichen Arbeitsabläufe der parlamentarischen und regierungsseitigen Initiativen im Falle der Beteiligung mit inhaltlichen Beiträgen an diesen Initiativen angegeben. Insbesondere soll nachvollziehbar werden, welche Personen, Organisationen oder Interessenvertretungen mit ihren Interessenvertretungsaktivitäten auf die Themenwahl und inhaltliche Diskussion, und hierüber letztendlich auf den Beschlussinhalt, Einfluss genommen haben. Zur Erreichung dieses Ziels soll eine anlassbezogene Registrierungspflicht für Interessenvertreter*innen oder deren Auftraggeber*innen festgeschrieben werden. Eine Interessenvertreter*in muss folglich für jede Kontaktaufnahme einen Registrierungseintrag vornehmen.

Um mögliche Schieflagen und Ungleichheiten bei der Interessenvertretung im Zusammenhang gesetzgeberischer Prozesse erhellen zu können, ist es erforderlich, die Frequenz und Intensität der Lobbyaktivitäten zu dokumentieren. Die demokratische Öffentlichkeit muss in der Lage sein, Intensivlobbyisten von Gelegenheitslobbyisten zu unterscheiden. Die anlassbezogene Registrierungspflicht ist insoweit zweckdienlich. Eine Verkürzung des zu registrierenden Akteursspektrums, durch z.B. durch Festlegung einer Mindestanzahl von Lobbykontakten in einem bestimmten Zeitraum, würde Gelegenheitslobbyisten weitgehend unsichtbar machen und insofern zu einem verzerrten Bild der Interessenvertretung führen. Die Aufnahme eines derartigen zusätzlichen Kriteriums würde folglich sowohl die Reichweite also auch die Aussagekraft der Registrierungsregelung beeinträchtigen.

In der heutigen Interessenvertretung sind Kontaktaufnahmen für Dritte verbreitet und dürften zukünftig weiter an Bedeutung zunehmen. Eine Lobbyregistrierungspflicht, die den o.g. Zweck erfüllen kann, sollte sich daher neben Personen und Organisationen, die in eigener Sache lobbyieren unbedingt auf Interessenvertreter*innen erstrecken, die im Auftrag für Dritte tätig sind als auch auf jene Dritten, die sich durch professionelle Lobbydienstleister*innen (z.B. Berater*innen, Public-Affairs- oder PR-Agenturen) vertreten lassen. Die Bestimmungen der neu einzufügenden §§ 7 und 9 scheinen in dieser Hinsicht ausreichend zu sein. Das Vorliegen oder Nichtvorliegen eines materiellen Eigeninteresses dürfte hingegen nicht hinreichend verifizierbar sein, um ein geeignetes Kriterium für die Anwendung der Registrierungsspflicht darzustellen. Darüber hinaus ist fraglich, ob ein Eigeninteresse überhaupt sinnvoll definiert werden kann. So dürfte z.B. die Frage, in wessen Interesse eine interne oder externe Lobbyist*in für eine Umweltschutzorganisation tätig ist (ihr eigenes, das der Mitglieder, der Mitarbeiter*innen, der Umwelt, oder zukünftiger Generationen?), je nach Perspektive entweder wesensmäßig umstritten oder weitgehend sinnfrei sein. Ähnlich dürfte es aus Sicht der demokratischen Öffentlichkeit unerheblich sein, ob eine Lobbydienstleister*in die Interessen ihrer Klient*in oder eher ihre eigenen Interessen vertritt.

Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte aus einem Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters in jedem Fall klar hervorgehen, dass Unternehmen, die direktes Lobbying (also mittels Inhouse-Lobbyist*innen) betreiben, ebenfalls zum Kreis der Registrierungspflichtigen zählen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass eine der wichtigsten Akteursgruppen im Bereich der Interessenvertretung aus dem Regelbereich des Gesetzes herausfällt.

2. Ist es rechtlich geboten und sinnvoll, eine Eintragung im Lobbyregister zugleich zur allgemeinen Bedingung für eine Teilnahme an Anhörungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu machen?

Ich beschränke mich hier auf die Frage, ob dies sinnvoll wäre. Einerseits zählt die Teilnahme an Anhörungen im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren zu den wichtigsten Lobby-Gelegenheiten für Interessenvertreter*innen. Dies würde für eine derartige Bedingung sprechen. Andererseits werden neben Interessenvertreter*innen auch regelmäßig Sachverständige geladen, die nicht als Interessenvertreter*innen betrachtet werden können bzw. sollten. Eine verpflichtende Eintragung im Lobbyregister würde vielen Mitgliedern der letztgenannten Gruppe nicht gerecht werden und könnte sich negativ auf die Teilnahmebereitschaft auswirken – was in letzter Konsequenz die Informationsgrundlage der parlamentarischen Arbeit beschädigen könnte. Ein Ausweg aus diesem Dilemma könnte z.B. darin bestehen, die Registrierungs-

auf Interessenvertreter*innen zu beschränken. Alternativ könnte erwogen werden, durch Änderung der GOLT den Ausschluss der Öffentlichkeit sowie den Zustimmungsvorbehalt in § 80 Abs. 4 Satz 2 zu streichen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Optionen kann ich nicht beurteilen.

4. Welche Registrierungsinhalte sind zwingend erforderlich, um eine wirksame und aussagekräftige öffentliche Darstellung der Interessenvertretung zu ermöglichen?

Im Laufe der vergangenen 10 Jahre hat sich in der internationalen Fachliteratur ein Konsens bezüglich der notwendigen Inhalte eines zweckdienlichen Lobbyregisters herausgebildet (vgl. Chari et al. 2020, Kapitel 5 und 6, für einen Überblick).¹ Zu der als essentiell zu betrachtenden Grundausstattung zählen dabei Angaben zu den folgenden Bereichen:

- Name, Sitz, Anschrift mit Telefon-Nummer, E-Mail-Adresse, Webseite, Vorstand und Geschäftsführung, Handels- oder Vereinsregisternummer, und Tätigkeitsbereich, bei Unternehmen die Branche(n) und Umsatzsteuer-Identifikationsnummer
- Beschreibung der Tätigkeit und des politischen Themenfeldes oder Regelungsbereichs, ggf. Angabe von Geschäftszeichen, Drucksachenummer et.
- Höhe der Aufwendungen für die betreffenden Tätigkeiten in Arbeitsstunden und/oder Euro
- Registrierungspflichtige Angestellte und Mitglieder
- Anzahl und Namen der mit der Angelegenheit betrauten Mitarbeiter oder Mitglieder
- Bei Beauftragung von Lobby-Dienstleistern: Namen und Geschäftsanschrift der beauftragten Agentur, Kanzlei oder sonstigen Firma, unter Angabe der Vergütung (Honorar etc.)

5. Nach welchen Gesichtspunkten sollte sich ein Ordnungsgeld bestimmen, damit große aber auch kleine Interessenvertretungen gleich belastet werden, und welche Höhe sollte dieses mindestens/maximal haben.

In Anlehnung an internationale Lobbyregulierungen sollte ein Ordnungsgeld mindestens 1000 € und maximal 200.000 € betragen. Der Anstieg sollte gestaffelt sein, um die Finanzkraft der betreffenden Organisationen zu berücksichtigen. Um der unterschiedliche Bedeutung ein-

¹ Chari, Raj, John Hogan, Gary Murphy, and Michele Crepez. 2020. *Regulating lobbying: A global comparison*, 2. Aufl., Manchester: Manchester University Press.

schlägiger Bemessungsgrößen, wie z.B. Einnahmen, für Unternehmen einerseits und Verbände andererseits Rechnung zu tragen, sollten getrennte Skalen für diese beiden Akteurstypen in Betracht gezogen werden.

Fragen der Fraktion der FDP:

7. Ist es notwendig, jede Interessenvertretung, insbesondere die von Privatpersonen, allen Auskunftspflichten zu unterwerfen?

Aus demokratiethoretischer und politikwissenschaftlicher Perspektive sollte sich eine Registrierungspflicht auf all jene Personen und Organisationen erstrecken, die organisierte Interessen vertreten. Unter organisierten Interessen werden in der Fachliteratur Unternehmen und Verbände verstanden.² Petent*innen oder sonstige Privatpersonen, die sich etwa an ihre Wahlkreisabgeordneten oder an die Landesregierung wenden, sind keine Interessenvertreter*innen in diesem Sinne und müssen folglich nicht erfasst werden. Die Abgrenzung kann im Einzelfall schwierig sein; wie in anderen Regelungsbereichen auch, sind Fehlinterpretationen, Missbräuche und Täuschungen nicht auszuschließen. Entsprechende Sanktionen bei Verstößen gegen die Registrierungs- und Sorgfaltspflicht könnten es für Interessenvertreter*innen unattraktiv machen, sich fälschlicherweise als Privatpersonen auszugeben. Darüber hinaus sind in der Fachliteratur keine sachlichen Ausschlusskriterien in Bezug auf die Registrierung bestimmter Akteure oder die Erhebung (soweit anwendbar) von bestimmten Registrierungsinhalten ersichtlich.

8. Welche negativen Auswirkungen auf die parlamentarische Arbeit können sich durch die konkreten Auskunftspflichten, insbesondere den Zeitpunkt der Auskunftspflicht, ergeben?

Theoretische Abhandlungen haben schon frühzeitig auf die Nachteile von Lobbyregulierung und -registrierung hingewiesen. Insbesondere könne der zusätzliche Verwaltungsaufwand die Lobbylandschaft weiter zugunsten großer und finanzstarker Organisationen verzerren³, worunter letztlich auch die Qualität der parlamentarischen Arbeit leiden könnte. Empirische Be-

² Baroni, Laura, Brendan J. Carroll, Adam William Chalmers, Luz Maria Munoz Marquez, and Anne Rasmussen. 2014. Defining and classifying interest groups. *Interest Groups & Advocacy* 3 (2): 141-159.

³ So etwa Ainsworth, Scott. 1993. Regulating Lobbyists and Interest Group Influence. *Journal of Politics* 55 (1): 41-56.

funde, die diese Befürchtung unterstützen, sind allerdings nicht bekannt. Negative Auswirkungen der konkreten Ausgestaltung durch die beiden vorliegenden Gesetzentwürfe, insbesondere durch die darin spezifizierten Zeitpunkte der Auskunftspflicht, sind nicht ersichtlich.

9. Wären, um der Intention der jeweiligen Auskunftspflichten zu genügen, auch andere Zeitpunkte der Auskunftserteilung sinnvoll?

Die Intention beider Gesetzentwürfe ist die Herstellung der Nachvollziehbarkeit und Offenlegung anlassbezogener Interessenvertretung. Im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU soll der Auskunftspflicht „unverzüglich“ genüge getan werden, im Gesetzentwurf der Fraktionen von DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN binnen 30 Tagen. Vergleichbare Lobbyregister wenden ähnlich Fristen an (bspw. 45 Tage im Bundeslobbygesetz der USA). Da sämtliche Daten erst einmal vom Landtagspräsidium gesammelt und einmal jährlich veröffentlicht werden, spricht grundsätzlich wenig gegen längere Auskunftsfristen. Für die in den vorliegenden Gesetzentwürfen enthaltenen kurzen Fristen spricht jedoch, dass die Fehlerhaftigkeit derartiger Daten mit der Zeit, die zwischen ihre Generierung und ihrer Eingabe vergeht, zunimmt.⁴

Fragen der Fraktion der CDU:

10. Bedarf es auch nach Ihrer Auffassung einer Verschärfung der bestehenden Transparenzbestimmungen in Thüringen? Falls ja, welche konkreten Bereiche und Schwerpunkte sollten durch eine Änderung erfasst werden?

Mit dem Thüringer Gesetz über die Errichtung einer Beteiligentransparenzdokumentation beim Landtag nimmt das Land in Sachen Transparenz eine Vorbildrolle ein. Mit seiner Dokumentation der beim Landtag an Gesetzgebungsverfahren in schriftlicher und einflussnehmender Form beteiligten Akteure kann das Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz jedoch ein echtes Lobbyregister nicht ersetzen. In Bezug auf zwei Annahmen herrscht in der Lobby- und Interessengruppenforschung breiter Konsens: 1.) informelle und (fern-) mündliche Kanäle der Einflussnahme sind von großer Bedeutung⁵; 2.) der empirische Nachweis tatsächlicher ist

⁴ Laudon, Kenneth C. 1986. Data quality and due process in large interorganizational record systems. *Communications of the ACM* 29 (1): 4-11.

⁵ Helboe Pedersen, Helene. 2013. Is measuring interest group influence a mission impossible? The case of interest group influence in the Danish parliament. *Interest Groups & Advocacy* 2 (1): 27-47.

Einflussnahme immens schwierig.⁶ Durch seine Beschränkung auf inhaltliche Einflussnahme durch schriftliche Äußerungen verkürzt das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz die Dokumentation potentiell einflussreicher Akteure und Handlungen daher von vornherein und in beträchtlicher Weise. Ein umfassendes und verpflichtendes Lobbyregister von der Art, wie es durch die beiden vorliegenden Gesetzentwürfe geschaffen werden soll, würde dem Bestreben nach verstärkter Transparenz politischer Prozesse daher beachtlichen Vorschub leisten.

11. Welcher der vorgelegten Gesetzentwürfe enthält die weitergehenden Regelungen zur Durchsetzung einer maximalen Transparenz und warum?

Beide Gesetzentwürfe stellen wirksame Mittel zur Herstellung verstärkter Transparenz dar. Insbesondere legen sie auf ähnliche Art und Weise den Kreis der Registrierungspflichtigen und die Inhalte der Registrierung fest. In beiden Gesetzentwürfen werden jeweils unterschiedliche Akteure aus nicht nachvollziehbaren Gründen von der Registrierungspflicht ausgenommen. Im Entwurf der Fraktionen von DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betrifft dies die Religionsgemeinschaften, im CDU-Entwurf die kommunalen Spitzenverbände. Ebenfalls nicht nachvollziehbar ist in beiden Entwürfen die Beschränkung der Anzeigepflicht nach § 42 ThürAbgG auf Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, *die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können*. In Ermangelung einer klaren Definition dessen, was unter „bedeutsamen Interessenverknüpfungen“ zu verstehen ist, dürfte die Anzeigepflicht in vielen Fällen ins Leere laufen, und selbst dann verbliebe großer Interpretationsspielraum. Die Einkünfte einiger (ehem.) MdBs im Zusammenhang aus Maskenvermittlungen wären von der Anzeigepflicht in dieser Form möglicherweise nicht erfasst.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen den Entwürfen betrifft die anlassbezogene Erfassung des Lobbyaufwands. Hier verlangt der Entwurf der Fraktion der CDU den Interessenvertreter*innen ab, den Arbeitsaufwand für einen Lobbygegenstand zu quantifizieren. Diese wichtige Information wird im Entwurf der Fraktionen von DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht klar verlangt. Auch in Bezug auf die Sanktionen bei Verstößen gegen die Registrierungspflicht sieht der Entwurf der Fraktion der CDU eine weitergehende Regelung vor, indem er neben einem Ordnungsgeld eine Abfolge von Abmahnungen, Rügen, Entzug der

⁶ Lowery, David. 2013. Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. *Interest Groups & Advocacy* 2 (1): 1-26.

Zugangsberechtigung, und Ausschluss von Beteiligungsverfahren vorsieht. Ein derartige Regelung fehlt im Entwurf von DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Hierdurch besteht die Gefahr, dass sich finanziell gutausgestattete Akteure Verstöße gegen die Registrierungsauflagen leisten und damit intransparente Interessenvertretung erkaufen können. Die Androhung einer Kontaktsperre hingegen betrifft arme wie reiche Akteure gleichermaßen. Sie ist darüber hinaus potentiell sehr wirksam, weil das Aussetzen oder gar die endgültige Beendigung des Zugangs zu politischen Entscheider*innen für Lobbyist*innen sehr kostspielig ist.

Darüber hinaus unterscheiden sich die beiden Entwürfe in Bezug auf einzelne Regelungsdetails. So enthält der Gesetzentwurf der Fraktionen von DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in § 7 hilfreiche Begriffsbestimmungen, die der Durchsetzung der Registrierungsvorgaben dienlich sein dürften. Während eine solche explizite Begriffsklärung im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU fehlt, wird diese Funktion in § 2, Abs. 1 erfüllt. In diesem Passus wird zugleich klargestellt, dass auch (fern-)mündliche Kontaktaufnahmen eine Registrierungspflicht begründen. Bezüglich des Zeitpunkts der Erfassung unterscheiden sich die beiden Entwürfe ebenfalls nur unwesentlich.

12. Wo soll laut den vorliegenden Gesetzentwürfen der jeweilige inhaltliche Beitrag von Interessenvertretung zu parlamentarischen Initiativen und Entschlüssen dokumentiert werden, die nicht nur den Bereich der Gesetzgebung betreffen, sondern auch andere Beschlüsse und Entscheidungen des Parlaments?

Es dürfte sich anbieten, diese ebenfalls in der Parlamentsdokumentation bzw. Parlamentsdatenbank ein- und bereitzustellen.

13. Welcher Entwurf ist im Sinne der Praktikabilität bzw. Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Regelungen zu empfehlen und warum?

Auch in dieser Hinsicht unterscheiden sich die beiden Entwürfe nicht wesentlich. In einigen Punkten ist der Entwurf der Fraktion der CDU etwas konkreter, so etwa was die maximale Höhe des Ordnungsgeldes betrifft.

14. Wie sind beide Entwürfe im Vergleich zu den Regelungen in anderen Bundesländern sowie im deutschen Bundestag zu bewerten?

Mit der Verabschiedung eines Lobbyregisters wie es in jedem der beiden vorliegenden Gesetzentwürfe vorgesehen ist, würde das Land Thüringen im internationalen Vergleich in die obersten Liga der Länder mit fortschrittlichen Lobby- und Transparenzgesetzen aufrücken. Im innerdeutschen Vergleich ist mir lediglich aus Rheinland-Pfalz ein mehr oder weniger umfassendes verpflichtendes Lobbyregister bekannt, wobei dort unklar ist, inwiefern einzelne Unternehmen der Registrierungspflicht unterliegen. Andere Bundesländer, wie Baden-Württemberg oder Bayern, beraten derzeit über entsprechende Verbesserungen bzw. haben diese kürzlich beschlossen. Gegenüber dem neuem Lobbyregister des Bundes sticht die wegweisende Kombination mit der Dokumentation eines legislativen Fußabdrucks positiv hervor, ebenso die verpflichtende Angabe des jeweiligen Gegenstandes der Lobbyarbeit.

Fragen der Fraktion der AfD:

16. Kann das Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz (jeweiliger Artikel 1 der Gesetzentwürfe) auch auf die der Aufsicht des Landes unterfallenden kommunalen Gebiets- und Personenkörperschaften mit vergleichbaren Regelungen ausgedehnt werden?

Zur Durchsetzung maximaler Transparenz wäre die Aufnahme von öffentlichen Akteuren wie den in der Frage genannten wünschenswert. So nehmen etwa kommunale Spitzenverbände die Interessenvertretung für die Kommunen wahr und sollten daher von der Registrierungspflicht nicht ausgenommen werden. Der Mehrwert würde freilich bescheiden sein, da „Gewohnheitslobbyisten“ wie diese Verbände schnell erfasst und ihre Zahl ebenso überschaubar wie stabil ist. Gleichwohl ist eine Ausnahme von der Registrierungspflicht in meinen Augen nicht zu begründen. Die verfassungsrechtlichen Aspekte dieser Frage kann ich nicht beurteilen.

18. Beide Gesetzentwürfe lassen das Innehaben von Optionen auf den Erwerb von Unternehmensanteilen, insbesondere von Aktienoptionen oder anderen Vermögenswerten völlig unberücksichtigt, obwohl solche auch Einkommen gleichstehen. Ist eine Regelung hierzu in die Gesetzentwürfe aufzunehmen? Wenn nein, warum nicht?

Im Entwurf der Fraktion der CDU zur Änderung des § 42a des Thüringer Abgeordnetengesetzes sind derartige Optionen als anzeigepflichtig aufgeführt. Im Entwurf der Fraktionen von DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fehlt diese Konkretisierung. Es wäre wünschenswert, die vorgeschlagene Neufassung des § 42a in Bezug auf Absatz 2 Nummer 7 entsprechend zu konkretisieren.



Prof. Dr. Patrick Bernhagen