

THUR. LANDTAG POST  
13.07.2021 15:49

18049/2021



Initiative für Transparenz und Demokratie

## **Schriftliche Stellungnahme**

Zum Gesetzentwurf der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit dem Titel „Thüringer Gesetz zur Herstellung von mehr Transparenz in der Politik“ – Drucksache 7/3356 –

Zum Gesetzentwurf der Fraktion der CDU mit dem Titel „Thüringer Gesetz zur Stärkung der parlamentarischen Demokratie durch maximale Transparenz – Drucksache 7/3387 –

## **LobbyControl e.V. – Initiative für Transparenz und Demokratie**

### **Vorbemerkung**

Wir begrüßen ausdrücklich das Vorhaben beider Gesetzentwürfe, ein verpflichtendes, sanktionsbewehrtes Lobbyregister als Ergänzung bzw. Erweiterung der Thüringer Beteiligungstransparenzdokumentation einführen zu wollen sowie eine Verbesserung der Regeln zur Stärkung von Integrität und Unabhängigkeit im Landtag. Wir sehen dies als wichtige Schritte für mehr Transparenz und Vertrauen in die Politik.

LobbyControl setzt sich seit vielen Jahren für die Einführung eines verpflichtenden, sanktionsbewehrten Lobbyregisters auf gesetzlicher Grundlage im Bund aber auch in den Ländern ein. Der Austausch zwischen Interessenträger:innen und der Politik ist ein wichtiges Element demokratischer Meinungs- und Willensbildung. Er ist im Hinblick auf den Bedarf an Fachwissen und Information aus verschiedenen Teilen der Gesellschaft und Wirtschaft für ausgewogene und qualifizierte politische Entscheidungen auch notwendig. Um Chancengleichheit bei der Beteiligung an der politischen Meinungs- und Willensbildung herzustellen, um Ausgewogenheit und Integrität bei der Interesseneinbindung zu gewährleisten und um für Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen zu sorgen, sollte dieser Austausch jedoch klaren Regeln folgen und hinreichend transparent sein.

Ein verpflichtendes Lobbyregister ist ein zentrales Element eines Rahmens für Transparenz und Integrität in der politischen Interessenvertretung. Das zeigen auch die verschiedenen Standards und



Initiative für Transparenz und Demokratie

Leitlinien für eine wirksame Lobby-Regulierung, die auf internationaler Ebene erarbeitet wurden. Dazu gehören die „Grundsätze für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Empfehlungen des Ministerkomitees der Europarats zur Regulierung von Lobbyaktivitäten im Kontext öffentlicher Entscheidungsfindung (2017) sowie die von internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeiteten *International Standards for Lobbying Regulation*.

## Allgemeine Einordnung

Beide Gesetzentwürfe sehen durch eine Änderung des Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetzes die Einführung eines allgemeinen, verbindlichen Lobbyregisters vor. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (im Folgenden Gesetzentwurf A genannt) schlägt vor, dem Gesetz einen zweiten Teil mit dem Titel „Lobbyregister“ hinzuzufügen. Der Gesetzentwurf der CDU (im Folgenden Gesetzentwurf B) sieht dagegen vor, die bestehenden Vorschriften des Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetzes zu ändern.

Grundsätzlich ist es begrüßenswert, mit einem Lobbyregister Transparenz über Interessenvertretungen herzustellen, und dies auch unabhängig von einzelnen Gesetzgebungsprozessen wie im Fall der Beteiligtentransparenzdokumentation. Lobbyarbeit findet nicht nur bezüglich der Gesetzgebung statt und ein Lobbyregister bietet als Datenbank eine Übersicht über alle Akteure der Interessenvertretung samt einer Zuordnung, worauf sich die Lobbyarbeit jeweils bezieht. Aus Nutzer:innen-Perspektive ermöglicht es ein Lobbyregister somit, Informationen über einen bestimmten Akteur, dessen Hintergrund und Anliegen und dessen Lobbytätigkeiten zu erhalten. Der Ausgangspunkt bei der Beteiligtentransparenzdokumentation ist dagegen das jeweilige Gesetzgebungsverfahren.

Die Erweiterung der Beteiligtentransparenzdokumentation um ein Lobbyregister ist daher in jedem Fall sinnvoll und begrüßenswert. Ob eine Änderung der Vorschriften der Paragraphen des Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetzes wie in Gesetzentwurf B oder eine Ergänzung durch ein zweites Kapitel wie in Gesetzentwurf A vorzuziehen ist, erscheint für die Beurteilung des Lobbyregisters an sich nicht wesentlich. Beide Gesetzentwürfe sehen als Teil des Lobbyregisters eine Verpflichtung für Interessenvertretungen vor, Inhalte der Lobbyarbeit offenzulegen (§ 10 Abs. 1 Nr. 10 in GE-A, § 3 Abs. 2 Nr. 16). Insofern ist eine Überschneidung zur Beteiligtentransparenzdokumentation gegeben, eine Erweiterung auf Vorgänge jenseits der Rechtsetzung ist zu begrüßen.

Grundsätzlich sollten darüber hinaus Treffen der Landesregierung sowie Staatssekretären mit registrierten Interessenvertretern veröffentlicht werden, auch unabhängig vom Bezug auf einzelne Gesetzgebungsprozesse. Vorbildlich kann hier die EU-Kommission sein, die seit 2014 Informationen über alle Treffen mit Interessenvertretungen von Kommissionmitgliedern, ihren Kabinettsmitgliedern und Generaldirektoren veröffentlicht.

## Anwendungsbereich und Definition Registrierungspflicht

Die Einrichtung eines verpflichtenden Lobbyregisters auf gesetzlicher Grundlage macht es notwendig, einen Tatbestand zu formulieren, der die Registrierungspflicht auslöst.

Gesetzentwurf A definiert zunächst in § 7 Abs. die Tätigkeit der Interessenvertretung und orientiert sich dabei an der Formulierung des Gesetzentwurfs der großen Koalition im Bund. Diese ist sehr weit gefasst und anders als im Lobbyregister-Gesetz auf Bundesebene (LobbyRG) nicht durch weitere tatbestandliche Merkmale eingegrenzt. In der letztlich verabschiedeten Fassung im Bund wurde die Formulierung überarbeitet, sodass es dort nun heißt: „Interessenvertretung ist jede **Kontaktaufnahme** zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme [...]“ (§ 1 Abs. 3 LobbyRG). Im Vergleich zum Begriff der „Tätigkeit“ wird damit konkretisiert, dass nicht bereits allgemeine öffentliche Stellungnahmen, politische Versammlungen oder Beiträge in den sozialen Medien in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Dies sollte nicht das Ziel eines Lobbyregisters sein und wäre auch praktisch kaum umsetzbar. Durch Abs. 2 wird die hier gewählte sehr weite Formulierung auch nicht weiter eingeschränkt. Es ist durchaus möglich, den Begriff der Interessenvertretung zunächst sehr weit zu definieren, dann aber die durch ergänzende Vorschriften den die Registrierungspflicht auslösenden Tatbestand weiter einzugrenzen (siehe § 2 LobbyRG). Insofern würden wir hier eine weitere Konkretisierung empfehlen.

Gesetzentwurf B verzichtet auf eine allgemeine Definition von Interessenvertretung und beschreibt stattdessen direkt in § 2 einen die Registrierungspflicht auslösenden Tatbestand anhand objektiver Kriterien. Demnach muss hier eine direkte Kontaktierung der Adressaten der Interessenvertretung vorliegen und ein inhaltlicher Bezug zu bestimmten Vorgängen oder Angelegenheiten gegeben sein. Diese Formulierung entspricht der Systematik des von LobbyControl und Abgeordnetenwatch.de 2017 vorgestellten Gesetzentwurfs und erscheint daher wenig überraschend aus Sicht des Verfassers als sinnvoll, da hinreichend bestimmt und nicht abhängig von subjektiven Motiven und Absichten der Interessenvertreter:innen.

Kritisch anzumerken ist allerdings, dass die Ministerien der Landesregierung nicht in den Anwendungsbereich in Gesetzentwurf B fallen. Lediglich die Kontaktierung der Mitglieder der Landesregierung würde eine Registrierungspflicht auslösen. Im LobbyRG erstreckt sich das immerhin bis hinunter zur Ebene der Unterabteilungsleiter. Empfehlenswert wäre, sich hier an der Formulierung des Gesetzentwurf A zu orientieren („der Landesregierung samt der ihr zugeordneten obersten Landesbehörden“).

Zudem weist auch Gesetzentwurf B keine weitere Abgrenzung durch Schwellenwerte der Kontakthäufigkeit oder Ähnlichem auf. § 2 LobbyRG arbeitet hier mit vier verschiedenen Kriterien. Der von LobbyControl und Abgeordnetenwatch.de entwickelte Gesetzentwurf sah zeitliche und finanzielle Schwellenwerte vor. Letzteres ist für die Landesebene wenig praktikabel. Jedoch sollte



Initiative für Transparenz und Demokratie

es aus unserer Sicht nicht das Ziel eines Lobbyregisters sein, umfänglich allen demokratischen Diskurs, Austausch und Partizipation an Politik durch Bürgerinnen und Bürgern Regeln zu unterwerfen. Vielmehr sollten vordringlich jene Lobbyakteure erfasst werden, die professionell, zumindest auf Grundlage von strukturierten organisatorischen Voraussetzungen auf politische Entscheidungen einzuwirken versuchen. Daher empfehlen wir ausdrücklich entweder eine explizite Ausnahme für Bürgerinnen und Bürger, die ihre eigenen Interessen im eigenen Auftrag vertreten und/oder Schwellenwerte der Kontakthäufigkeit.

Eine Ausnahme davon sollte gelten, wenn die Interessenvertretung im Auftrag von Dritten durchgeführt wird. Wenn es sich hierbei nicht nur um eine im Einzelfall erfolgte persönliche Gefälligkeit handelt, ist in einem solchen Fall von einem hohen Grad der planvollen, strukturierten oder auch professionellen Lobbyarbeit auszugehen und das Transparenzinteresse, den tatsächlichen Auftraggeber von Lobbytätigkeiten zu identifizieren, besonders hoch. Im LobbyRG wird die Registrierungspflicht in diesem Fall – eine Kontaktaufnahme vorausgesetzt – unmittelbar ausgelöst.

## Ausnahmen

Beide Gesetzentwürfe sehen explizite Ausnahmen von der Registrierungspflicht vor (§ 9 Abs. 3 in Gesetzentwurf A, § 2 Abs. in Gesetzentwurf B). Ausnahmen von einer allgemeinen Registrierungspflicht in einem Lobbyregister sind notwendig, um grund- und verfassungsrechtlichen Erwägungen gerecht zu werden und die Registrierungspflicht zu präzisieren. Beide Entwürfe sehen Ausnahmen für die Ausübung des Petitionsrechts vor. In Erwägung gezogen werden sollte, wie schon oben erwähnt, eine weitere Ausnahme für natürliche Personen, die eigene Interessen vertreten.

Weitere Ausnahmen von einer gesetzlichen Registrierungspflicht erscheinen sinnvoll, um verfassungsrechtlich besonders geschützte Bereiche angemessen zu berücksichtigen. Hierzu zählen die Rolle der Sozialpartner sowie von Kirchen und Religionsgemeinschaften.

In Gesetzentwurf A findet sich entsprechend eine Ausnahme für Kirchen und anerkannte Religionsgemeinschaften, die in Gesetzentwurf B nicht anzutreffend ist. Wir begrüßen die in Gesetzentwurf A vorgesehene Formulierung, die die Ausnahme auf den Kernbereich der Religionsausübung einschränkt. Die entsprechende Ausnahme im LobbyRG ist sehr weit und grundsätzlich formuliert, was wir kritisch sehen.

In Gesetzentwurf B findet sich eine Ausnahme für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die ebenfalls nicht so weit gefasst ist wie im LobbyRG und daher ebenfalls begrüßenswert ist.

Weitere aus unserer Sicht sinnvolle Ausnahmen beziehen sich auf die Tätigkeiten der politischen Parteien, Tätigkeiten im Rahmen der Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes oder Mandats, den Schutz von Berufsgeheimnisträgern sowie Priesstätigkeiten.

Eine Kombination der in den beiden Gesetzentwürfen vorgesehenen Ausnahmen sowie eine moderate Erweiterung erscheint daher empfehlenswert.

## Registerinhalt

Beide Entwürfe sehen umfangreiche durch die Normadressaten zu leistende Angaben vor. Das beinhaltet Informationen über die Identität von Auftraggebern, über Themen und Inhalten der Interessenvertretung, Angaben zu Zahl und Namen der Interessenvertreter:innen sowie Angaben zu Finanzen. Von der Art der abgefragten Informationen her ist das begrüßenswert.

Besonders positiv auffallend ist, dass beide Entwürfe spezielle Informationspflichten über bei Lobbyakteuren tätige ehemalige Mitgliedern der Landesregierung und des Landtags sowie politische Beamte vorsehen. Gesetzentwurf A geht hier weiter und fragt darüber hinaus nach ehemaligen Mitgliedern des Bundestags, der Bundesregierung und des Bundesrats. Dies ist sinnvoll, da hier von einer ähnlichen Problematik wie bei ehemaligen Politiker:innen der Landesebene ausgegangen werden kann – besondere Kontaktnetzwerke und Zugänge. Gesetzentwurf A sieht außerdem vor, dass die Angabe unabhängig davon erfolgen soll, ob die/der Betroffene im Bereich der Interessenvertretung oder in Vorstand und Geschäftsführung tätig ist. Das ist zu begrüßen, da Kontakte und Insiderwissen dem Lobbyakteur auch zur Verfügung stehen, wenn der Aufgabenbereich nicht direkt der Lobbyarbeit zugeordnet ist. Allerdings wäre zu prüfen, ob eine Beschränkung auf ehemalige Politiker:innen und politische Beamte der Landesebene hier nicht ausreichend wäre (§ 10 Abs. 1 Nr. 10 h).

Nicht eindeutig genug erscheinen die in Gesetzentwurf A in § 10 Abs. Nr. 5. und 7 verlangten Angaben. Empfehlenswert wäre, genauer zu beschreiben, was hier unter „konkreter Bezug, Inhalt und Form“ verstanden wird. Es wäre jedenfalls gut, wenn Registrierungspflichtige genaue Angaben machen müssten, auf welches Gesetz oder welche Entscheidungsprozess sich die Lobbyaktivität bezieht.

Unter Nr. 7 erscheint nicht eindeutig genug, welche Angaben hier erfolgen sollen, insbesondere im Hinblick auf natürliche Personen. Eine allgemeine Offenlegung von Einkommens- und Vermögensverhältnissen ist hier sicher nicht gemeint, man kann es aber so lesen.

Bei Nr. 8 sollte der Eindeutigkeit halber her klargestellt werden, dass diese Angabe nur zutrifft, wenn Lobbyarbeit als Dienstleistung für Dritte erbracht wird. Grundsätzlich ist es richtig, von Lobbydienstleistern eine Aufschlüsselung der Budgets pro Auftrag zu verlangen, wobei eine Stufenangabe aus unserer Sicht ausreichend ist.

Nr. 9 fragt nach den finanziellen Aufwendungen für die Interessenvertretung. Hier erscheint eine Stufenangabe wie in § 3 Abs. 2 Nr. 13 in Gesetzentwurf B angemessen. Ebendort in Nr. 14 und 15 verlangt Gesetzentwurf B Angaben zur Finanzierung von mitgliedschaftlich verfassten



Initiative für Transparenz und Demokratie

Körperschaften, gemeinnützigen Organisationen und Stiftungen. Das gewählte Maß an Transparenz (> 5 % der Einnahmen als relevanter Schwellenwert) erscheint angemessen.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass mit Abs. 3 die Möglichkeit eingeräumt wird, alle Finanzangaben zu verweigern. Dies wäre allenfalls nachvollziehbar, wenn es um die Identität einzelner Spender:innen geht. Aber warum die Angabe über die Höhe der jährlichen finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung oder zu Jahresabschlüssen eine besondere Gefahr begründen sollten, erscheint nicht schlüssig. Dies umso mehr, als dass es sich hier nicht um natürliche Personen handeln sollte.

Sollte die Registrierungspflicht für im eigenen Auftrag handelnde natürliche Personen beibehalten werden, sollte zugleich sichergestellt werden, dass Daten wie Wohnadresse und Geburtsdatum nicht veröffentlicht werden.

## **Kontrolle und Durchsetzung der Regeln**

Beide Gesetzentwürfe sehen für den Fall einer Verletzung der Vorschriften Sanktionen vor (§ 11 in Gesetzentwurf A, § 5 in Gesetzentwurf B). LobbyControl hat sich stets für ein sanktionsbewehrtes Lobbyregister ausgesprochen, daher begrüßen wir, dass beide Gesetze Sanktionen bis hin zu Ordnungsgeldern bzw. Bußgeldern vorsehen.

Während Gesetzentwurf A als Sanktionsinstrument lediglich ein Ordnungsgeld bzw. dessen Androhung vorsieht, zeichnet sich Gesetzentwurf B durch ein abgestuftes Sanktionsverfahren aus. Insbesondere die öffentliche Rüge (Abs. 2) erscheint als ein wirkungsvolles Instrument, da im Geschäft der politischen Interessenvertretung eine saubere Reputation einen hohen Stellenwert besitzt. Wir empfehlen daher, auch in Gesetzentwurf A die Sanktionsmöglichkeiten um eine öffentliche Rüge zu erweitern.

Fraglich ist, inwieweit die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident ein Ordnungsgeld ausprechen kann, wenn in einem bestimmten Fall die Interessenvertretung ausschließlich gegenüber der Landesregierung oder den ihnen nachgeordneten Behörden stattfand.

Gesetzentwurf B sieht in § 5 Abs. 4 Nr. 2 zudem vor, „mit unlauteren Mitteln und Methoden“ betriebene Interessenvertretung als Ordnungswidrigkeit zu werten. Hierbei bleibt unklar, was genau unter unlauteren Mitteln oder Methoden zu verstehen ist. Das Ansinnen der Vorschrift ist zwar begrüßenswert, es sollte jedoch spezifiziert werden, welche Handlungen genau ein mögliches Bußgeld nach sich ziehen.

Gesetzentwurf A sieht in § 12 ein auf fünf Mitgliedern bestehendes unabhängiges Gremium vor. Dieses Gremium hat beratende Funktion und soll die Landtagspräsidentin oder den Landtagspräsidenten sowie den Vorstand des Thüringer Landtags bei der Anwendung des Gesetzes unterstützen. Da Vorstand und Präsidium des Landtages in der Regel parteipolitisch gebunden sind,

ist ein solches Gremium geeignet, das Vertrauen in die unvoreingenommene Ausübung der Kontrollbefugnisse und Anwendung der Regeln zu stärken. Die Rolle des Gremiums und seine Mitwirkungsrechte könnte allerdings noch genauer dargestellt werden.

## **Änderungen Thüringer Abgeordnetengesetz**

Beide Gesetzentwürfe sehen umfangreiche Änderungen des Thüringer Abgeordnetengesetzes vor, auf die hier allerdings nur kurz und punktuell eingegangen werden kann.

### **Unvereinbarkeitsbestimmungen**

Gesetzentwurf B übernimmt in § 42 das bereits auf Bundesebene beschlossene Verbot entgeltlicher Interessenvertretung für Dritte im Landtag oder gegenüber der Landesregierung, was sehr begrüßenswert ist. Insbesondere das Ausnutzen der Stellung als Abgeordneter gegenüber der Landesregierung und ihren Ministerien für privatwirtschaftliche Zwecke ist eine erhebliche Lücke in den bisherigen Regeln und besonders geeignet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Landesregierung und die unabhängige Mandatsausübung des Abgeordneten zu gefährden. Anders als im Abgeordnetengesetz auf Bundesebene ist hier allerdings nicht vorgesehen, auch Beratungstätigkeiten zu untersagen, wenn diese im Zusammenhang mit der Mandatsausübung stehen. Dies wäre jedoch auch in Thüringen empfehlenswert.

Gesetzentwurf A geht in dieser Hinsicht weiter, bleibt dabei aber weniger konkret. Unzulässig wären demnach Tätigkeiten, wenn es konkrete Anhaltspunkte dafür gibt, dass dadurch die unvoreingenommene und unabhängige Mandatsausübung beeinträchtigt werden kann. Wir empfehlen hier, genauer auszubuchstabieren, in welchen Fällen davon ausgegangen werden kann (z.B. entgeltliche Beratungstätigkeiten mit Mandatsbezug, bezahlte Lobbytätigkeiten) und ebenfalls die entgeltliche Interessenvertretung gegenüber der Landesregierung und ihren Ministerien explizit zu untersagen.

### **Interessenverknüpfung**

Gesetzentwurf A sieht lediglich eine leichte Änderung des § 42 f vor, Gesetzentwurf B keine Änderung. Dabei ist der Umgang mit Interessenkonflikten aus unserer Sicht ein zentraler Aspekt bei der Stärkung der Integrität im parlamentarischen Bereich. Die bisherige Regelung erscheint in der Praxis weitgehend bedeutungslos. Interessenkonflikte sollten auch dann festgestellt werden, wenn sie prinzipiell bereits aus den veröffentlichungspflichtigen Angaben herausgelesen werden können. Zudem sollten Interessenkonflikte Folgen haben, zumindest transparent sein. Hier beinhaltet das Bundes-Abgeordnetengesetz inzwischen für Mitglieder eines Ausschusses, die die Berichterstattung übernommen haben, erweiterte Regeln. Diese sehen vor, dass die Offenlegung einer Interessenverknüpfung in den Beschlussempfehlungen des Ausschusses veröffentlicht werden. Hieran könnte sich auch das Thüringer Abgeordnetengesetz orientieren.