

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e. V.

Entwurf eines Gesetzes über die Einrichtung einer Beteiligtentransparenzdokumentation beim Landtag (Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz Mecklenburg-Vorpommern – BeteilidokG M-V), Drucksache 7/4017

Berlin, 26. November 2019

Verfasser: Norman Loeckel, Leiter der Arbeitsgruppe Transparente Verwaltung

I. Begründung der Notwendigkeit einer Regelung

Der verbindende Hintergrund bei allen Forderungen nach Transparenz in einer repräsentativen Demokratie ist 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 20 und 44 der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern (MV) 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 Politikerinnen und Politiker müssen dagegen auch Entscheidungen befürworten, welche zwar dem Allgemeinwohl dienen, jedoch in der Bevölkerung unpopulär sind.

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. Das Vertrauen Außenstehender in die Redlichkeit des Parlaments und der Regierung, soll es Bestand haben, setzt also die Möglichkeit der Kontrolle voraus. Diese Kontrollmöglichkeit ist nur durch Transparenz, also durch Öffentlichkeit zu erreichen, wie sie im Kern der Verfassung vorgesehen ist. So heißt es in Art. 31 der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern: „Der Landtag verhandelt öffentlich“.

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. Die Mehrzahl der Gesetzentwürfe wird von der Landesregierung vorgelegt. Der Entstehungsprozess in den Ministerien bleibt für die Öffentlichkeit dagegen weitgehend geheim. Das gilt größtenteils auch für Abgeordnete der jeweiligen Oppositionsfraktionen.

Die Geschäftsordnung des Landtages von MV sieht zudem die öffentliche Anhörung von Sachverständigen in den Ausschüssen vor. Die gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO II) sieht die Anhörung der verschiedenen Interessen und Fachmeinungen ebenfalls ausdrücklich vor. Die Pflicht transparent zu machen, welche Interessen zum Tragen kamen, gibt es dagegen nicht.

II. Sachliche Einordnung des Gesetzentwurfs

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, Auftraggebende, 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 weder auf Bundesebene, noch auf Landesebene ein Lobbyregister. Die EU, verschiedene EU-Staaten – darunter Österreich – sowie die USA und Kanada verfügen dagegen über entsprechende Regelungen. In den beiden letzteren Fällen trifft dies auch auf die Mehrheit der Bundesstaaten zu.

Ein „Legislativer Fußabdruck“ bezieht sich auf den Entstehungsprozess eines konkreten Gesetzes. Es handelt sich entsprechend um eine Dokumentation, die darstellt, welche Interessen wie bei der Erarbeitung 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 Gesetzentwurf wiederfinden. Einige EU-Staaten, sowie das Land Thüringen, veröffentlichen bereits eine Übersicht der bei einer Gesetzesentstehung eingegangenen Stellungnahmen oder angehörten Interessenvertreter. Eine weitergehende Erläuterung der Berücksichtigung findet in diesen Fällen in sehr unterschiedlichem Maße statt, von umfassend (Estland) bis nicht vorhanden (Dänemark).

Der vorliegende Gesetzentwurf bezieht sich auf die Offenlegung von schriftlichen Eingaben, welche im Zuge der Erarbeitung eines konkreten Gesetzes stattfanden. Dabei erfolgt allerdings keine Erläuterung, inwieweit einzelne Eingaben bei der Erarbeitung berücksichtigt wurden. Die beabsichtigte Regelung ist daher als eine Art eingeschränkter legislativer Fußabdruck einzustufen.

III. Beurteilung des Gesetzentwurfs

Transparency Deutschland begrüßt ausdrücklich, dass sich der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern mit einer fortschrittlichen und bürgernahen Regelung für mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess befasst.

In Artikel 1, §1 - §5 wird die Ausgestaltung der „Beteiligentransparenzdokumentation“ ausgeführt. Demnach wird beim Landtag eine Liste jener natürlichen und juristischen Personen angelegt, welche in Landtag und Landesregierung im Entstehungsprozess eines Gesetzes beteiligt waren. Dies umfasst die Offenlegung der schriftlichen Beiträge und verschiedener Informationen über die Interessenvertreter.

Die in §1 ausgeführten Grundlagen entsprechen im Wesentlichen den Erfordernissen eines Fußabdrucks. Besonders positiv ist die zeitnahe Veröffentlichung der Informationen auf der Internetseite des Landtages hervorzuheben, welche einen praktischen Zugang für Bürger und Medien ermöglicht. **Es ist allerdings nicht nachvollziehbar, dass Verordnungen der Landesregierung nicht unter die Offenlegung fallen.** Da in vielen Themenbereichen eine Ausgestaltung der eigentlichen Gesetze durch Verordnungen erfolgt – so auch in Bezug auf viele Bundesgesetze – besteht dasselbe Interesse an der Offenlegung der Beteiligten wie es bei ei-

nem Gesetz der Fall ist. Zur sinnvollen Eingrenzung der betreffenden Verordnungen sollten zumindest Verordnungen der obersten Regierungsstellen unter die Dokumentationspflicht fallen (in Abgrenzung z.B. zu einfachen Polizeiverordnungen).

Eine weitergehende Ausführung der Dokumentationspflichten erfolgt in §2. Die Formulierungen des Paragraphen sind aufgrund der möglichen Vielfalt an Beiträgen allgemeiner gehalten. Aus der Gesetzgebung ist außerdem zu entnehmen, dass darunter auch Beiträge außerhalb der Verbändeanhörung fallen. **Dennoch ist anzuraten, bereits explizit im Gesetzestext zu nennen, dass die Offenlegung auch Beiträge umfasst, die im Vorfeld und außerhalb offizieller Anhörungsverfahren eingegangen sind** – insbesondere auch um Klarheit und Rechtssicherheit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ministerien zu schaffen. Dies ist vor dem Hintergrund relevant, dass fast alle der regelmäßig durch Investigativjournalisten aufgedeckten Lobbykandale durch Einflussnahme vor Fertigstellung der Referentenentwürfe ermöglicht wurden. Als prominentestes Beispiel der bundesdeutschen Historie ist hier der Cum-Ex-Skandal zu nennen (basierend auf einer inoffiziellen Eingabe des Bundesverband deutscher Banken) – welcher auch die Finanzen der Bundesländer wesentlich geschädigt hat.

Weiterhin sollte eine Art Darstellung der Berücksichtigung der schriftlichen Eingaben erfolgen. Dies ist insbesondere relevant, da Interessenvertreter entsprechend §5 die Veröffentlichung ihrer Beiträge verweigern können. Die Darstellung kann sinnvollerweise in der Gesetzesbegründung in Form der Erläuterung von besonders prägenden Beiträgen erfolgen. Dadurch würde es dem Ersteller des Gesetzentwurfs oder der Verordnung auch ermöglicht, pauschale negative Annahmen der Öffentlichkeit bzgl. der Übernahme bestimmter Positionen von Interessenvertretern zu entkräften. Alternative Darstellungsformen, wie eine Liste der berücksichtigten Interessen, sind denkbar.

Die dokumentationspflichtigen Stellen und die darzustellenden Informationen werden in §3 und §4 in Anknüpfung an die Inhalte des §2 und §5 geregelt. **Da sowohl die Landesregierung als auch Mitglieder des Landtages Gesetzesentwürfe einbringen können, ist die Regelung notwendig und angemessen.**

Die offen zu legenden Informationen des §5 sind als umfassend anzusehen. **Es ist jedoch kritisch anzumerken, dass Interessenvertreter ihre Zustimmung zur Offenlegung der Eingaben verweigern können** – gerade da durch die Medien regelmäßig Fälle aufgedeckt werden, in denen bei Gesetzgebungsverfahren aus Beiträgen von Dritten wortwörtliche Übernahmen von Positionen erfolgen. **In Verbindung mit der nicht vorhandenen Erläuterung der Berücksichtigung von Eingaben droht damit der Dokumentationszweck ins Leere zu laufen.** Entsprechendes ist bei einzelnen Gesetzesentwürfen bzgl. der in Thüringen eingeführten Regelung zu beobachten, d.h. viele Interessenvertreter erteilen bei einigen Gesetzen in Thüringen keine Zustimmung. Alternativ sollte entweder die Veröffentlichung als Pflicht vorgeschrieben werden mit genau definierten Ausnahmetatbeständen (z.B. Veröffentlichung unter Unkenntlichmachung von Geschäftsgeheimnissen, sicherheitskritischen Sachverhalten und Sachverhalten des Datenschutzes) – oder mindestens eine Erläuterung der Berücksichtigung besonders prägender Beiträge erfolgen. Gegenüber den Mitarbeitern von Ministerien wäre auch denkbar vorzuschreiben, die Bearbeitung von Beiträgen zu verweigern, sofern keine Zustimmung zur Veröffentlichung im Rahmen des betreffenden Gesetzesverfahrens erfolgt. Ähnliches ist in §12 der GGO I der Ministerien im Fall anonymer Eingänge bereits vorgesehen.

In §6 und §7 sind Regelungen zum Datenschutz, Geltungswirkung und Evaluierung des Gesetzes ausgeführt ohne relevante Folgen für die Funktionsweise der "Beteiligientransparenzdokumentation".