

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz)

Drucksache 20/10378

Verfasst von der Arbeitsgruppe Politik und Regionalgruppe Frankfurt/Rhein-Main von Transparency Deutschland

Berlin, der 06. April 2023

Transparency International Deutschland e.V. (Transparency Deutschland) setzt sich für die Korruptionsprävention durch Transparenz im politischen Prozess ein. Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil führt nicht nur zur Ineffizienz in der politischen Entscheidungsfindung, sondern stärkt auch die Ungleichheit der Menschen und schadet damit der Allgemeinheit. Da bereits der Anschein von unlauterer Einflussnahme das Vertrauen in demokratische Institutionen untergräbt, ist sicherzustellen, dass Interessenvertretung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und bei der Entstehung von Rechtsverordnungen transparent gemacht wird. Transparency Deutschland setzt sich daher seit Jahren für die Einführung verpflichtender Lobbyregister und eines legislativen Fußabdrucks ein.¹

In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Thüringen sowie im Bund wurden bereits Lobbyregister eingeführt. Im Bund gibt es gemäß Koalitionsvertrag die Planung, dies um einen sogenannten „Fußabdruck“ zu ergänzen, welcher spezifisch die Gesetzeserarbeitung vor allem in den Ministerien offenlegt – entsprechende Regelungen sind in Berlin und Thüringen bereits in Kraft getreten. Hessen hinkt im Bund-Ländervergleich hinterher.²

Transparency Deutschland begrüßt deshalb grundsätzlich die in den Hessischen Landtag eingebrachten Gesetzesinitiativen zur Schaffung eines Lobbyregisters bzw. eines Beteiligtentransparenzregisters.

Beurteilung des Gesetzentwurfes “Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag” (Drucksache 20/10378) im Detail

Adressatenkreis des Lobbyregisters zu eng

Entsprechend § 1 des Entwurfs sollen sich all jene, welche Interessen gegenüber Exekutive und Legislative vertreten, in einer öffentlichen Liste eintragen.

Die Erfassung der Abgeordneten und des Landtags mit seinen Organisationseinheiten ist dabei umfänglich und ausreichend.

¹ <https://www.transparency.de/themen/politik>

² Hessen belegt den letzten Platz im von Transparency Deutschland durchgeführten Lobbyranking, siehe <https://lobbyranking.de/>

Die Exekutive wird dagegen lediglich über die Landesregierung (Minister und Staatssekretäre) erfasst. Dies ist problematisch, da (auf der Landesebene noch mehr als auf der Bundesebene) die verabschiedeten Gesetzesentwürfe mehrheitlich aus den Ministerien stammen – dazu kommen Rechtsverordnungen, Umsetzungsvorschriften und Verwaltungsakte.

Die Beschränkung der Registrierungspflicht beim Lobbying im Bereich der Exekutive auf Kontakte zu Ministern und Staatssekretären nimmt einen großen Teil der tatsächlich stattfindenden Lobbyarbeit in den Ministerien aus der Registrierungspflicht aus und ist eine wesentliche Lücke. Deshalb sollten auch Kontakte zur Ministerialverwaltung erfasst werden.

Abgrenzung von „Interessenvertretung“ unbefriedigend

Die konkrete Abgrenzung, welche Art von Interessenvertretung erfasst wird, ist nur unzureichend geregelt. In § 1 Abs. 2 werden lediglich abstrakt verschiedene Kriterien formuliert („regelmäßig“, „auf Dauer angelegt“ etc.). Deren inhaltliche Ausgestaltung wird auf Ausführungsvorschriften verschoben, die vom Landtagspräsidium erlassen werden sollen. Diese sollten aber im Gesetz selbst vorgenommen werden, da über die Konkretisierung dieser Kriterien die Eintragungspflicht in wesentlichem Umfang eingeschränkt werden kann.

Umfangreicher Katalog unscharf formulierter Ausnahmen

Die Ausnahmen für Kirchen, Anwälte, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sind weniger pauschal als auf der Bundesebene gefasst und damit angemessen.

Unklar ist jedoch der Verweis auf eine drohende Beeinträchtigung besonders schutzbedürftiger Belange in § 3 Abs. 1. Hier muss eine konkrete Klarstellung im Gesetzestext (nicht im Rahmen einer Ausführungsbestimmung des Landtagspräsidiums) erfolgen, um eine Beliebigkeit und ein Unterlaufen der Eintragungspflicht ins Lobbyregister zu verhindern. Sofern eine hinreichende Klarstellung nicht erreicht werden kann, sollte dieser Ausnahmetatbestand gestrichen werden.

Zwar schützt das freie Mandat von Abgeordneten eine Kontaktaufnahme von natürlichen Personen, so dass insoweit eine Ausnahme gerechtfertigt ist.

Allerdings muss eine Kontaktaufnahme auch von natürlichen Personen zur Exekutive von einer Eintragungspflicht erfasst sein, da die Exekutive nicht den Schutz des freien Mandates genießt. Der Ausnahmetatbestand in § 3 Abs. 2 Nr. 2 ist insoweit anzupassen.

Ebenso sollte die Ausnahme für Anliegen mit ausschließlich lokalem Charakter bei Interessenvertretung gegenüber der Exekutive gestrichen werden.

Nicht sachgerecht ist die pauschale Ausnahme für kommunale Spitzenverbände. Sollten hierfür spezifische inhaltliche oder verfassungsrechtliche Anlässe bestehen, so müssten diese konkret genannt werden. Dasselbe trifft auf die politischen Stiftungen zu. Laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die rechtliche und tatsächliche Unabhängigkeit der Stiftungen von den Parteien Voraussetzung dafür, dass sie staatlich finanziert werden können. Da die Stiftungen also politisch und organisatorisch unabhängig sind, müssen sie einer Registrierung unterliegen.

Umfang der Interessenvertretung nicht transparent

Die nach § 2 anzugebenden Angaben sind prinzipiell ausreichend, um die Identität der Interessenvertreter offen zu legen. Es fehlt allerdings die Offenlegung von Auftraggebern, sofern Lobbyismus im Interesse Dritter erfolgt – dies ist im Bund und den vier Ländern mit bestehenden Lobbyregeln entsprechend vorgesehen.

Besonders problematisch im vorliegenden Entwurf ist dagegen die fehlende Offenlegung des Anlasses und des Umfangs der Interessenvertretung. Damit verfehlt das geplante Gesetz den eigentlichen Kerngedanken eines Lobbyregisters – den konkreten Inhalt und das Ziel der Interessenvertreter gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Das geplante Lobbyregister ist damit lediglich eine "Verbändeliste" mit sehr beschränktem Informationsgehalt:

- Zur Beschreibung der Interessenvertretung sind lediglich Angaben zum "Interessensbereich" der Interessensvertreter zu machen. Im Gegensatz dazu sind beispielsweise im LobbyRG auf Bundesebene zusätzliche Informationen zum Vorhabenbereich bereitzustellen sowie die Tätigkeit zu beschreiben. Hier sollte eine Angleichung an das LobbyRG des Bundes vorgenommen werden, damit ein Interessenvertreter zumindest anzugeben hat, "im Hinblick auf welche Interessengruppen und mit welcher Zielsetzung er allgemein im politischen Diskurs Interessenvertretung betreiben möchte und welche Bereiche der Gesetzgebung für ihn von Interesse sind; bei gewerblicher Interessenvertretung wären zudem branchenmäßige Tätigkeitsschwerpunkte anzugeben."³
- Es fehlt die Verpflichtung, Angaben zu den jährlichen finanziellen Aufwendungen für Interessenvertretung sowie zur Finanzierung durch Zuwendungen der öffentlichen Hand zu machen. Hier sollten die Regelungen des Bundesgesetzes übernommen werden, jedoch ohne die Ausnahmeregelungen, die das Bundesgesetz ebenfalls vorsieht.⁴

Offenlegung von tatsächlicher Einflussnahme auf Gesetzesentwürfe und Rechtsverordnungen fehlt

Eine wesentliche Schwachstelle des Gesetzentwurfes ist das Fehlen des legislativen Fußabdrucks. Um den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit zum Entstehungsprozess eines konkreten Gesetzes oder einer Rechtsverordnung zu entsprechen, ohne gleichzeitig den administrativen Aufwand im Rahmen zu halten, befürwortet Transparency Deutschland, die Dokumentations- und Offenlegungspflichten zunächst auf schriftliche Stellungnahmen von Interessensvertretern zu beschränken sowie auf eine nachvollziehbare Begründung, inwiefern sich diese Stellungnahmen im jeweiligen Gesetzentwurf bzw. in der jeweiligen Rechtsverordnung niedergeschlagen haben oder nicht berücksichtigt wurden.

Zusätzlich könnte beispielsweise eine anlassbezogene Offenlegung von Interessenvertretung hinzugefügt werden. D.h. zum Beispiel eine Darstellung der Kontakthäufigkeit oder die Offenlegung des Anlasses der Kontaktaufnahme.⁵

³ s. Lobbyregistergesetz: Kommentar / herausgegeben von Dr. Philipp Austermann, Anm. Zu § 3 LobbyRG, Rn 62

⁴ Es hat sich gezeigt, dass diese Ausnahmeregelung von ca. 15% der Interessenvertreter genutzt wird, um die Auskunft zu verweigern, da mit dieser Verweigerung außer der Veröffentlichung im Lobbyregister keine Sanktionen verbunden sind.

⁵ Hierfür gibt es verschiedene existierende Ansätze. So existiert auf EU-Ebene und in Irland ein öffentliches Kalendersystem, in dem eine detaillierte Darstellung von Kontaktaufnahmen mit der Regierung oder leitenden Beamten (dem Äquivalent des Unterabteilungsleiters) erfolgt, inklusive konkreter besprochener Themen. In den USA sind dagegen Quartalsberichte der Standard, in denen die Interessenvertreter allgemeiner beschreiben, zu welchen konkreten Einzelthemen und Gesetzen im

Werden externe Dienstleister im Zusammenhang mit Gesetzesvorhaben oder Rechtsverordnungen beauftragt, sind diese Stellungnahmen ebenfalls zu dokumentieren und offenzulegen.

Ein praktikabler Ansatz wäre, diese Dokumentations- und Offenlegungspflichten in die bereits existierenden Prozesse des Landtages und der Landesregierung einzubinden, d.h., mit Einbringung eines Gesetzentwurfes oder mit Erlass einer Rechtsverordnung hat der jeweilige Einreicher bzw. das jeweilige Ministerium diese Verpflichtungen zu erfüllen.

Verlässliche Führung und Aktualisierung des Lobbyregisters nicht gewährleistet

Die Zuständigkeit für das Lobbyregister würde laut Entwurf bei der Präsidentin / dem Präsidenten des Landtages. Dies ist aus verschiedener Sicht problematisch.

Zum einen kann der Arbeitsaufwand zur Kontrolle der Plausibilität der Angaben kaum ohne zusätzlichen Aufwand dargestellt werden – erfahrungsgemäß haben Parlamentspräsidenten im Bund und in den Ländern bereits zu wenig Kapazitäten, die Verhaltensregeln für Abgeordnete ordnungsgemäß zu prüfen, wie viele versäumte Fristen oder auch völlig (ungerechtfertigt) fehlende Angaben von Abgeordneten zeigen.

Es fragt sich, wie darüber hinaus eine verlässliche Überprüfung der Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Angaben eines Lobbyregisters durchgeführt werden soll. Für Defizite gibt es erste Hinweise aus der Auswertung der existierenden Regelungen in Berlin und Thüringen. Hier gibt es konkrete Hinweise auf unvollständige, veraltete und offenbar fehlende Angaben.

Wir befürworten daher die Einführung eines/einer Lobbybeauftragten, vergleichbar mit der Position eines Datenschutzbeauftragten. Die/der Beauftragte muss in der Amtsausübung unabhängig, neutral, überparteilich sowie nur dem Gesetz unterworfen sein. Die/der Lobbybeauftragte sollte auf eigene Initiative hin tätig werden können und eigene Aufklärungskompetenzen erhalten.

Fehlende echte Sanktionen stellen Durchsetzbarkeit in Frage

Die Ahndung von Verstößen ist ein erforderlicher Teil der Lobbyregulierung. Konkrete Sanktionen für Verstöße sind im Gesetzesentwurf jedoch nicht vorgesehen. Stattdessen ist lediglich ein Ausschluss zur Einladung bei parlamentarischen Anhörungen vorgesehen.

Damit der Gesetzesentwurf kein Papiertiger bleibt, sollten Verstöße als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeld geahndet werden können. Dies ist zum Beispiel auf Bundesebene vorgesehen.⁶ Mindestens genauso wichtig ist allerdings eine öffentliche Bekanntmachung von Verstößen.

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.

⁶ Zum Vergleich: In den USA sind auf Bundesebene Geldstrafen in Millionenhöhe und auf Ebene des Bundes und der Bundesstaaten theoretisch Gefängnisstrafen vorgesehen.

Denkbar wäre auch, der Exekutive den Kontakt mit Interessenvertretern zu untersagen, solange diese nicht ordnungsgemäß im Lobbyregister registriert sind.⁷

Fehlende Verhaltensregeln für Interessenvertreter

Darüber hinaus spricht sich Transparency Deutschland als Mitinitiator der breiten Allianz für Lobbytransparenz mit Organisationen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft für die verpflichtende Einführung von Verhaltensregeln für Interessenvertreter aus, die mit der Eintragung in das Register akzeptiert werden müssen.⁸ Bei Nichteinhaltung des Verhaltenskodex sollten auch Sanktionsmaßnahmen ausgesprochen werden können.⁸

Fazit:

Insgesamt ist das Vorhaben der Fraktionen zwar als positiv zu bewerten, geht jedoch an vielen Stellen nicht weit genug und bleibt hinter den Regelungen des Bundes und anderer Länder zurück.

Transparency Deutschland fordert, dass

- das hessische Lobbyregister um anlassbezogene Informationen zum Kontakt mit Interessenvertretern erweitert wird,
- die Information über den finanziellen Umfang der Lobbytätigkeit und Zuwendungen der öffentlichen Hand an Interessenvertreter verpflichtend anzugeben ist,
- über die Landesregierung hinaus Kontakte mit der Ministerialverwaltung in den Anwendungsbereich des Gesetzes mitaufgenommen werden-
- das Lobbyregister um einen legislativen Fußabdruck erweitert wird (also bei Gesetzen und Rechtsverordnungen Beiträge von Interessenvertretern transparent gemacht werden).
- dass Verstöße gegen das Lobbyregistergesetz mit echten Sanktionen geahndet werden.

Zum Hintergrund: Warum braucht Hessen ein Lobbyregister?

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.

⁷ Diese zeitweilige Kontaktuntersagung gegenüber der Exekutive existiert z. B. in den USA oder auf EU-Ebene.

⁸ Siehe https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2018/2018-04-17_Eckpunktepapier_Interessenvertretungsgesetz.pdf

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 die 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 der Eindruck entstehen, dass sie nicht gemeinwohlorientiert sind. In anderen Worten: dass die Demokratie nicht funktioniert. Die Folge ist ein Verlust an Rückhalt für die Demokratie in der Bevölkerung, wie Umfragen aus den letzten Jahren zeigen.

Das Vertrauen der Bevölkerung 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.

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 der Exekutive vorgelegt wird. Der Entstehungsprozess in den Ministerien bleibt für die Öffentlichkeit und selbst zu Teilen für Abgeordnete dagegen weitgehend geheim.

Die Geschäftsordnung des 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.

Die Forderung nach einem Lobbyregister knüpft an immer wieder neue Fälle illegitimer Einflussnahme von Lobbyisten in Bund und Ländern an. Genannt seien hier Cum-Ex-Affäre, Maskendeals, die Aserbaidzhan-Affäre, die Causa Wirecard oder fragliche Geschehnisse um die Warburg Bank. Gerade Hessen kommt hier eine große Bedeutung zu, da die deutsche Finanzindustrie ihr Zentrum im Raum Frankfurt hat. Der Landesregierung fällt damit die steuerliche Verantwortung für den Großteil der Deutschen Finanzindustrie, sowie die Markt- und Rechtsaufsicht über die Frankfurter Börse zu.

Einordnung des Gesetzesentwurfs

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

Lobbyregister zielen darauf ab, den Umfang der Lobbyarbeit 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 die Offenlegung der Finanzierung. Dies umfasst auch eine Art Darstellung der vorgenommenen Kontaktaufnahmen und eine Sanktionsbewehrung bei Verstößen gegen die Registrierungspflicht.

Nach diesen Maßstäben existiert in Deutschland auf der Bundesebene seit 2022 ein mit größeren Lücken behaftetes Lobbyregister und auf Ebene der Länder seit 2021 und 2022 ebenfalls lückenhafte Lobbyregister in Baden-Württemberg und Bayern. Verschiedene EU-Staaten, die EU-Ebene sowie Großbritannien, die USA und Kanada verfügen über deutlich weitergehende und weniger lückenhafte Regelungen. In den beiden letztgenannten Ländern trifft dies auch auf fast alle Bundesstaaten mit ihren je eigenen Lobbyregistern zu – auch jenen mit erheblich kleinerer Bevölkerung (ab ca. 600.000 Einwohnern) und Wirtschaftskraft als Hessen.

Ein „Fußabdruck“ bezieht sich auf den Entstehungsprozess eines konkreten Gesetzes oder Rechtsverordnung. Es handelt sich entsprechend um eine Dokumentation, die darstellt, welche Interessen und wie diese 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 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 bis nicht vorhanden. Zudem plant die Koalition im Bund die Einführung eines ergänzenden Fußabdrucks zum bestehenden Lobbyregister – ein entsprechender Regelungsentwurf wurde bereits in der vergangenen Legislaturperiode innerhalb der Ministerien erarbeitet.

Berlin, der 06. April 2023