

Stellungnahme der Regionalgruppe Baden-Württemberg von Transparency International Deutschland e.V. zum Gesetzentwurf des Gesetzes über ein Transparenzregister des Landes Baden-Württemberg

I. Allgemeines

Transparency Deutschland begrüßt das Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs, die Interessensvertretung gegenüber dem Landtag von Baden-Württemberg und der Landesregierung transparent zu machen.

Im Sinne praxistauglicher Lösungen plädieren wir dafür, weitergehende Regelungen in den Gesetzentwurf aufzunehmen, insbesondere zu

- dem exekutiven Fußabdruck (§ 4 Gesetzentwurf)
- der Einführung einer/s Lobbybeauftragten,
- einem verbindlichen und einheitlichen Verhaltenskodex.

Um Wahlentscheidungen verantwortungsvoll treffen zu können, müssen Wählerinnen und Wähler die Argumente und Abwägungsprozesse von Legislative und Exekutive kennen und nachvollziehen können. Das setzt Öffentlichkeit voraus. In Artikel 33 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg heißt es: „Der Landtag verhandelt öffentlich“. Das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit der handelnden Personen ist von besonderer Bedeutung, weil nicht jede Wählerin und jeder Wähler die Möglichkeit hat, die einzelnen Entscheidungen wirklich zu überprüfen.

Das Vertrauen in die Redlichkeit der Abgeordneten, soll es Bestand haben, setzt die Möglichkeit der Kontrolle voraus. Diese Kontrollmöglichkeit ist nur durch Transparenz, also durch Öffentlichkeit zu erreichen, wie sie im Kern das Grundgesetz und die Landesverfassung vorsehen (vgl. Artikel 33, Artikel 2 Absatz 1 LV i.V.m. Artikel 5 GG).

II. Name des Gesetzes und Bezeichnung des Registers

Wir regen als Namen für das Register anstelle der vorgesehenen Bezeichnung „Transparenzregister“ die Bezeichnung **“Lobbyregister“** an. Entsprechend würde der Gesetzesname **“Lobbyregistergesetz“** oder bei Aufnahme von weitergehenden Regelungen zur Einbeziehung von Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie Sachverständigen bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen (siehe hierzu unsere Ausführungen unter Punkt VI.) **“Gesetz über den legislativen Fußabdruck“** lauten.

Als Transparenzregister wird im Bundesrecht bereits das nach § 18 Absatz 1 des **“Gesetzes über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz)“** eingerichtet

Register zur Erfassung und Zugänglichmachung von Angaben über den wirtschaftlich Berechtigten bezeichnet.

In der Sache zutreffender ist die Bezeichnung “Lobbyregister”, die zudem für diese Art von Registern anerkannt und der Bezeichnung in anderen Bundesländern entspricht. Bislang gibt es in vier Bundesländern vergleichbare Register. Diese heißen in Brandenburg und Sachsen-Anhalt ebenfalls “Lobbyregister” und in Rheinland-Pfalz “Lobbyistenregister”. In Thüringen trägt das Register den Namen “Beteiligentransparenzdokumentation”.¹ Auch in dem laufenden Gesetzgebungsverfahren des Deutschen Bundestags² trägt das Register die Bezeichnung “Lobbyregister”. Mit einem “Lobbyregister” verbinden die meisten Bürgerinnen und Bürger eine konkrete, inhaltlich richtige Vorstellung; mit einem “Transparenzregister” wohl kaum.

In der kommenden Woche wird die Regionalgruppe Baden-Württemberg einen gemeinsam mit dem Landesverband Baden-Württemberg von Mehr Demokratie erarbeiteten Gesetzentwurf für ein **“Transparenzgesetz für Baden-Württemberg”** vorlegen. Im Mittelpunkt des Entwurfs steht der freie, allgemeine Zugang zu amtlichen Informationen und die Verbreitung dieser Informationen durch proaktive Bereitstellung auf einem landeseigenen “Transparenzportal”, das vergleichbar mit den Transparenzportalen in Hamburg und Thüringen oder der Transparenz-Plattform in Rheinland-Pfalz ist. Ein drohendes Nebeneinander der Bezeichnungen “Transparenzgesetz” und “Transparenzregistergesetz” sowie “Transparenzportal” und “Transparenzregister” führt zu Begriffs- und Zuständigkeitsverwirrungen und sollte tunlichst vermieden werden.

III. § 1 – Öffentliche Liste und Begriff der Interessenvertretung

Es ist zu begrüßen, dass das Gesetz nicht nur für die Legislative, sondern auch für die Exekutive (Landesregierung) gelten soll.

Allerdings erscheinen die Ausführungen zum Anwendungsbereich des Gesetzes in Teilen wenig kohärent. Dies liegt an der Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten.

Gemäß § 1 Absatz 1 werden in die öffentliche Liste (“Transparenzregister”) Organisationen und Verbände eingetragen. Eine Registrierungspflicht würde demnach weder für Einzellobbyisten noch für Unternehmen bestehen. Demgegenüber geht die Gesetzesbegründung zu § 3 Absatz 2 (LT Drs. 16 / 9738, S. 9) jedoch weitergehend von einer Registrierungspflicht für sämtliche Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter aus, die Einfluss auf den

¹ Brandenburg – Anlage 10 zur Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg; Sachsen-Anhalt – § 86b. Geschäftsordnung des Landtages von Sachsen-Anhalt; Rheinland-Pfalz – Anlage 6 zur Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz; Thüringen – § 1 Absatz 1 Satz 1 Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz.

² Gesetzentwurf der Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz), BT Drs. 19/22179.

parlamentarischen oder exekutiven Willensbildungs- und Entscheidungsprozess nehmen. Erfasst werden sollen also nicht nur Organisationen und Verbände.

Neben dem Begriff der “Organisationen und Verbände” arbeitet der Gesetzentwurf mit zwei weiteren zentralen Begriffen, nämlich der “**Interessenvertretung**” und den “**Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter**”. Der Begriff der “Interessenvertretung” wird in § 1 Absatz 2 des Gesetzentwurfs näher bestimmt.

Der Wortlaut des Gesetzentwurfs lehnt sich an die Entwurfsfassung des Lobbyregistergesetzes auf Bundesebene³ im dortigen § 1 Absatz 2 Satz 1 an. Anders als nach der Entwurfsregelung auf Bundesebene fehlt es jedoch im vorliegenden Gesetzentwurf an einer Definition der Interessenvertreterin bzw. des Interessenvertreter. Die Entwurfsregelung auf Bundesebene lautet im dortigen § 1 Absatz 2 Satz 2: “Interessenvertreterin oder Interessenvertreter ist jede natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die Interessenvertretung nach Satz 1 betreibt.”

Eine Definition der Interessenvertreterin und des Interessenvertreter sollte klarstellend in § 1 Absatz 2 aufgenommen werden und wie die Entwurfsregelung auf Bundesebene natürliche und juristische Personen sowie Personengesellschaften umfassen.

Wir regen an, einheitlich nur den Begriff “Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter” zu verwenden. So wird ein Auseinanderfallen der Reichweite der verschiedenen Bestimmungen vermieden. In § 1 Absatz 1, der Überschrift zu § 2, in § 2 Absatz 1 Nummer 1, § 5 Absatz 1 sollte “Organisationen und Verbände” sowie in § 4 “Verbänden und Organisationen” durch “Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter” ersetzt werden. In § 2 Absatz 1 wären bei den eintragungspflichtigen Informationen weitere Anpassungen erforderlich. Auch hier könnte die Entwurfsregelung auf Bundesebene im dortigen § 2 Absatz 1 als Vorbild dienen.

IV. § 2 – Angaben der Organisationen und Verbände

Dem Thema Finanzmittel muss ein Lobbyregister in zweierlei Hinsicht gerecht werden: Erstens sollte es die Höhe der für die Interessenvertretung eingesetzten Finanzmittel ausweisen, aufgeteilt in Betriebskosten und Projektkosten. Zweitens ist es entscheidend offenzulegen, wer durch entsprechende finanzielle Mittel Einfluss auf die Agenda einer registrierten Interessenvertretung nimmt. Diesbezüglich stellt der Entwurf einen begrüßenswerten Schritt in die richtige Richtung dar.

Es fehlt in diesem Zusammenhang in § 2 Absatz 1 die Forderung nach Angabe der **Anzahl der Beschäftigten, welche die Interessenvertretung unmittelbar ausüben**.

Ein Lobbyregister muss für alle Bürgerinnen und Bürger frei einsehbar sein. Hierbei ist es wichtig, den Zugang zu den Daten so einfach und unkompliziert wie möglich zu gestalten. Wir begrüßen, dass das Register auf der Internetseite des Landtags von Baden-Württemberg maschinenlesbar und durchsuchbar veröffentlicht werden soll (§ 2 Absatz 2).

³ Ebd. (Fn. 2).

In das Lobbyregister sollte zudem aufgenommen werden, **bei welchen Themen und bei welchen konkreten Gesetzesvorhaben** eine Interessenvertretung der jeweiligen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter stattfindet bzw. stattgefunden hat. Änderungen sind unverzüglich anzuzeigen.

V. § 3 – Pflichten bei der Interessenvertretung

Wir begrüßen, dass Änderungen unverzüglich anzuzeigen sind (§ 3 Absatz 2 Satz 2).

Eine umfassende Regelung zu den Pflichten bei der Interessenvertretung muss aus unserer Sicht durch einen **verbindlichen Verhaltenskodex** ergänzt werden, der für alle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter einheitlich gilt und die Grundsätze transparenter Interessenvertretung festhält. Transparency Deutschland empfiehlt die Ergänzung des Lobbyregisters durch einen verbindlichen und einheitlichen Verhaltenskodex für alle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter. Mit dem Eintrag in das Lobbyregister sollten diese automatisch in den Verhaltenskodex (inklusive Maßnahmenkatalog) für transparentes Lobbying einwilligen.

§ 3 Absatz 3 lässt weite **Ausnahmen vom Anwendungsbereich** des Gesetzes zu. Kern einer jeden Transparenzregelung muss jedoch ein **verbindliches Register für alle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter** sein. Das Register muss dabei für alle Interessenvertretungen ohne Ausnahmen gelten. Dass Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften von der Registrierungspflicht ausgenommen sind, widerspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Dementsprechend bestehen auf europäischer Ebene entsprechende Ausnahmen auch nicht.

VI. § 4 – Exekutive Fußspur

Die Interessenvertretung und die entsprechende Einflussnahme auf Gesetzesvorhaben beginnen bereits in der frühen Initiierungs- und Entstehungsphase der Gesetze in den Ministerien. Deshalb ist es zwingend erforderlich, die Phase vor Vorliegen einer Kabinettsvorlage eines Gesetzesvorhabens in einem legislativen Fußabdruck zu berücksichtigen und zu dokumentieren. Daher soll § 4 „Exekutive Fußspur“ durch den Landtag genauer formuliert werden. Die bloße Übertragung an die Landesregierung selbst zu regeln, wie die Einbeziehung von Verbänden und Organisationen sowie Sachverständigen bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Landesregierung kenntlich gemacht wird, reicht hierzu nicht aus.

Auch hier sollte statt auf Verbände und Organisationen besser auf Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter abgestellt werden.

Es soll durch das Gesetz sichergestellt werden, dass zu dokumentieren ist, inwiefern Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen der Vorbereitung der Referenten- und Gesetzentwürfe wesentlich beteiligt waren, um in öffentlichen demokratischen Debatten

nachvollziehbar werden zu lassen, welche Argumente für den Gesetzesvorschlag ausschlaggebend waren und welche Berücksichtigung fanden und welche nicht. Wichtig hierbei ist nicht nur die Nennung der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, sondern auch die Offenlegung ihrer Beiträge, also der im Rahmen der Gesetzesvorbereitung eingeholten Gutachten, Ergebnisse von Beratungsgremien sowie sonstige Stellungnahmen, die auch ohne Anfragen der Ministerin an diese herangetragen werden. Die dokumentierte Interessenabwägung sollte im Rahmen der ersten Lesung im Landtag debattiert werden.

VII. § 6 – Verstöße gegen die Pflichten bei der Interessenvertretung

Der Gesetzentwurf sieht als Sanktionen bei Verstößen gegen die Pflichten bei der Interessenvertretung die Abmahnung, die öffentliche Rüge, den befristeten Ausschluss von der Teilnahme an Anhörungen des Landtags und eine Verweigerung der Zustimmung zu parlamentarischen Abenden vor.

Wir regen weitergehend die **Schaffung eines Ordnungswidrigkeitstatbestandes** an, um gravierende Pflichtverletzungen zusätzlich mit einem Bußgeld bewehren zu können. Bei beharrlichen Pflichtverletzungen sollte zudem die Möglichkeit bestehen, Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter **aus dem Lobbyregister streichen** zu können. In diesem Fall wäre eine weitere Interessenvertretung unzulässig, § 3 Absatz 2 Satz 3 müsste insoweit ergänzt werden.

VIII. Weitere erforderliche Regelungen

– Einführung einer/s Lobbybeauftragten

Wir befürworten die Einführung einer/s Lobbybeauftragten, vergleichbar der/m Landesbeauftragten für den Datenschutz. Die/der Beauftragte muss in ihrer/seiner Amtsführung 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 wesentlichen Aufgaben der/s Lobbybeauftragten sollten die **Überwachung und Sicherung der Einhaltung der Umsetzung dieses Gesetzes** bei Landtag, Landesregierung und obersten Landesbehörden, die Erfassung und Ahndung von Verstößen gegen die Regeln des Lobbyregisters, des „legislativen Fußabdrucks“, der Interessenoffenlegung sowie die Präsentation eines regelmäßigen Lobbyberichts sein.

Die/der Beauftragte ist mit dem **notwendigen Personal und Sachmitteln** auszustatten. Die/ der Lobbybeauftragte darf neben ihrem/seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und

keinen Beruf ausüben und weder der Leitung oder dem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens noch einer Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft angehören. Sie/er darf nicht gegen Entgelt außergerichtliche Gutachten abgeben.

– Berichtspflicht und Evaluierung des Gesetzes

Dem Landtag sollte in regelmäßigen Abständen, z.B. zweijährlich, über die Anwendung des Gesetzes berichtet werden, vorzugsweise im Rahmen eines **Lobbyberichts** der/s noch zu schaffenden Lobbybeauftragten.

Auch sollten die Auswirkungen des Gesetzes nach einem Erfahrungszeitraum von drei oder fünf Jahren durch die Landesregierung unter Mitwirkung der/s Lobbybeauftragten und gegebenenfalls weiterer sachverständiger Personen überprüft werden. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag über das Ergebnis der **Evaluierung**.

IX. Zusammenfassung

Im Hinblick darauf, dass das Gesetzgebungsverfahren bereits vergleichsweise weit fortgeschritten ist und das Gesetz bereits in der kommenden Woche in der letzten Landtags-sitzung dieser Wahlperiode verabschiedet werden soll, steht für grundlegende Ergänzungen ggf. nicht mehr ausreichend Zeit zur Verfügung. Wir halten jedoch zumindest folgende Änderungen im Gesetzentwurf für erforderlich:

- Der Name des Gesetzes soll Lobbyregistergesetz lauten, das Register als Lobbyregister bezeichnet werden.
- Der verwendete Begriff “Organisationen und Verbände” ist durch “Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter” zu ersetzen, eine Definition der “Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter” ist aufzunehmen.
- Das Lobbyregister ist durch einen verbindlichen und einheitlichen Verhaltenskodex zu ergänzen.
- Es sollte das Amt einer/s unabhängigen Lobbybeauftragten mit Durchgriffsrechten und der notwendigen Ausstattung mit Personal und Sachmitteln geschaffen werden.