

PD Dr. Rudolf Speth

THÜR. LANDTAG POST
03.04.2018 07:19

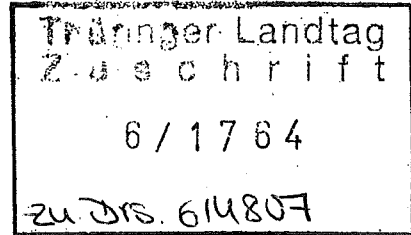
7824/2018

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktionen Die Linke, der SPD und Bündnis90/Die
Grünen des Landtages Thüringen

Den Mitgliedern des

Drucksache 6/4807, 5. 12. 2017

ASMLV



Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters beim Landtag –
Thüringer Beteiligtentransparenzregistergesetz /ThürBeteiltransG)

I. Titel des Gesetzes: Beteiligtentransparenzregister

Der Titel für dieses Gesetz ist problematisch, weil mit dem Begriff der Beteiligung vor allem in der politikwissenschaftlichen Forschung und auch in der Praxis ein Phänomen bezeichnet wird, das auf den ersten Blick nicht in den Bereich der Interessenpolitik fällt. Mit Beteiligung wird die gewünschte und geförderte Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern (Initiativen und Bürgergruppen) an der Planung, Gesetzgebung und Durchführung von Maßnahmen in den Kommunen, im Bereich der Bundesländer und im Umwelt- und Naturschutz auch auf Bundesebene bezeichnet. Inzwischen gibt es eine Fülle von Formaten und Verfahren. Es existiert auch eine gesetzliche Grundlage (z.B. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, § 18). In den Verwaltungen sind inzwischen eine Reihe von Planstellen eingerichtet worden, mit denen die Beteiligung von Bürger/innengruppen koordiniert und gefördert wird.

Es ist unklar, ob auch diese Gruppen und dieser Bereich unter den Beteiligtenbegriff fallen, da sie alle das Ziel haben, auf die Gesetzgebung inhaltlich Einfluss auszuüben. Im engeren Sinne sind sie aber keine Interessengruppen.

Dieses Phänomen ist Teil einer Tendenz, bei der es im Kern darum geht, dass staatliches Handeln (Gesetzgebung, Vollzug von Gesetzen, Planung, Entwicklung von Projekten) nicht mehr allein repräsentativen Körperschaften und Verwaltungen vorbehalten bleibt. Angestrebt wird eine stärkere – auch inhaltliche – Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an staatlichem Handeln.

II. Öffentliche Liste beim Landtag, §1, Abs. 1

In diese Liste soll die „Art und Weise der Beteiligung“ genannt werden (z.B. Gutachten). In §3 Abs. 1 geht es aber um inhaltlichen Einfluss. Da die Liste der Öffentlichkeit und Transparenz dienen soll, genügt die Auflistung der „Art und Weise der Beteiligung“ nicht. Zudem gibt



es nicht nur Gutachten, sondern auch Telefonate, Gespräche, Emails etc. Diese unterschiedlichen Formen müssten benannt werden, sofern Hinweise dazu bzw. eine Dokumentation dieser Formen vorliegt.

Ein Transparenzregister, das dazu dienen soll, den „inhaltlichen Einfluss“ auf die Gesetzgebung von Interessengruppen nachvollziehbar zu machen, muss daher auch die Dokumente selbst enthalten. Dies bedeutet aber, dass bei parlamentarischen Vorgängen der Gesetzgebung dem Landtag bzw. dem Landtagspräsidenten die Akten, die bei der Erarbeitung der jeweiligen Gesetzgebung entstanden sind, zur Verfügung stehen müssten. Dies ist aber weder möglich noch praktikabel. Zudem gibt mit dem Informationsfreiheitsgesetz eine ähnliche Regelung. Dort sind es die Ministerien, die die Akten bei abgeschlossenen Vorgängen an interessierte Bürgerinnen und Bürger (in der Regel sind dies Journalisten) herausgeben müssen.

III. **Unverzögliche Aktualisierung, Vollständigkeit (§1 Abs. 2)**

Wenn neue Informationen vorliegen, so müssen diese unverzüglich in das Register aufgenommen werden. Damit begibt sich der Landtag, respektive sein Präsident, in die Abhängigkeit der Lieferanten von Informationen, d.h. die Regierung (mit ihren Ministerien). Unklar ist, was mit dem Begriff „Vollständigkeit“ gemeint ist. Insbesondere ist nicht klar, worauf sich die Vollständigkeit bezieht. Muss der Landtagspräsident entscheiden, ob eine Information zu einem parlamentarischen Vorgang vollständig ist? Es fehlt ihm die Grundlage für diese Prüfung. Ist mit Vollständigkeit gemeint, dass alle Informationen, die er bekommt, auch in das Register eingehen, dann ist das eher eine Selbstverständlichkeit. Alternativ kann als Begründung die Befürchtung herangezogen werden, dass der Landtagspräsident diese Liste nach eigenem Gutdünken bzw. politisch führt. Dies würde aber ein erhebliches Misstrauen dem Landtagspräsidenten gegenüber zur Folge haben.

IV. **Beteiligtenbegriff (§2 Abs. 1)**

Wer sich mit inhaltlichen Beiträgen an einem parlamentarischen Verfahren, d.h. an der Gesetzgebung, beteiligt, muss registriert werden. In diesem Absatz wird dafür auch das Verb „mitwirken“ gebraucht. Da ein Großteil der Gesetze auf der Ebene der Ministerien erarbeitet werden, ist der Landtagspräsident von den Informationen der Ministerien abhängig. Im Gesetz werden die Ministerien nicht genannt – wohl auch, weil man das Problem des Schutzes des „Kernbereichs legislativen Handelns“ umschiffen wollte – dennoch sind sie allgegenwärtig. Das Problem taucht dann in Gestalt des Ordnungsgeldes (§ 6) wieder auf. Eigentlich geht es um die Beteiligung von Interessengruppen an der Formulierung von Gesetzesvorlagen auf der Ebene der Ministerien. Weil dieser Sachverhalt rechtlich sehr schwer in den Griff zu

bekommen ist, verlegt sich das vorliegende Gesetz auf die parlamentarische Ebene. Aus der Praxis ist bekannt, dass in diesem Stadium viele Elemente in einer Gesetzgebung bereits entschieden sind.

Mitwirkung ist in der Regel vielgestaltig. Sie kann zu dokumentierbaren Ergebnissen (Gutachten, Emails etc.) führen, sie kann aber auch über nicht dokumentierte Gespräche erfolgen.

Die Entscheidung, wer an einer Gesetzesvorlage „mitwirkt“ oder dazu den Anstoß gibt, bleibt den Personen überlassen, die die Vorlage erarbeiten.

V. **Registrierungspflicht** (§3 Abs. 1)

Die Registrierungspflicht wird mit inhaltlicher Einflussnahme begründet und auch mit dem „Anstoß“ für die „Erarbeitung“ einer Gesetzesvorlage. Diese Aussage begründet, dass es mehr sein muss als eine Liste. Die inhaltliche Einflussnahme lässt sich nur mithilfe von Dokumenten begründen und zeigen, aus denen eine Einflussnahme hervorgeht. Was ist mit Akteuren und Dokumenten die erfolglos geblieben sind? Fallen diese unter den Begriff der Mitwirkung?

Da dieses Gesetz die Bürgerinnen und Bürger sowie die Öffentlichkeit über Einflüsse von Interessengruppen auf die Gesetzgebung informieren soll, ist es notwendig, dass auch die Inhalte und nicht nur die Formen der Einflussnahme zur Verfügung gestellt werden.

Wenn auch die „Anstöße“ für eine Gesetzgebung benannt werden sollen, dann ist damit ein sehr unübersichtliches Feld der Einflussnahme benannt. Diese „Anstöße“ müssen über die Regierung (Ministerien) an den Präsidenten des Landtages gemeldet werden. Viele Gesetzesinitiativen haben eine komplexe Entstehungsgeschichte, die häufig außerhalb der Ministerien liegt. Lassen sich die Akteure eindeutig benennen, wenn es sich um einem vielgestaltigen Diskussionsprozess handelt? Wie steht es mit einem Koalitionsvertrag? Hier verabreden Parteien, die eine Regierung tragen wollen – die es noch gar nicht gibt –, politische Projekte. Auf den Koalitionsvertrag haben auch Interessengruppen Einfluss. Müssen diejenigen, die den Koalitionsvertrag verhandelt haben, offenlegen, wer bei welchem Projekt einflussreich war?

Ein weiterer Aspekt betrifft die Art des Lobbyings. Vielfach geht es darum, eine Gesetzgebung zu verhindern oder eine Verschärfung hinauszuzögern. Ist die Bereitstellung von Informationen, mit denen die Entscheidungsgrundlage komplexer und eine Entscheidung verzögert wird, auch eine inhaltliche Einflussnahme? Voraussetzung für eine Registrierung dieser Akteure ist Wissen um „objektive“ Notwendigkeiten einer Regelung, inklusive deren inhaltlicher Ausgestaltung.

VI. **Pflichten der Landesregierung (§4)**

Wenn die Landesregierung dem Landtag einen Gesetzentwurf zuleitet, dann muss sie auch die Daten der daran mitwirkenden Interessengruppen für das Beteiligtentransparenzregister zur Verfügung stellen. Dies erfordert, dass die Ministerien eine vollständige Liste der beteiligten Akteure haben und deren Einfluss auch abschätzen können.

Hier und im §6 zeigt sich ein Verständnis des politischen Systems, insbesondere des Verhältnisses von Parlament und Regierung, das nicht zutreffend ist. Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland stehen sich nicht Parlament und Regierung gegenüber. Der Gegensatz besteht vielmehr zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und der Opposition auf der anderen. Diese Kräftekonstellation wird z.B. bei der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zum Ausdruck gebracht. Die Regierung wird von der Parlamentsmehrheit und den sie bildenden Parteien getragen. Die Kontrolle wird vor allem von der Opposition ausgeübt. Im Gegenzug dazu haben die Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen, die in der Regel Koalitionen bilden, privilegierten Zugang zu den Ministerien. Zu erwarten, dass die Koalition mit der Parlamentsmehrheit die Regierung kontrolliert und zwingt, beeinflussende Akteure offenzulegen, ist ein gegenläufiges Element im Handlungsmodus, der vor allem darin besteht, immer wieder Mehrheiten für die Projekte der Regierung zu organisieren.

VII. **Inhalte des Registers (§5 Abs. 1)**

Die Aufzählung in §5 Abs 1 verdeutlicht, dass nur „wenige“ Daten über die beteiligten Akteure erhoben werden. Allerdings führt die Wohnadresse (Nr. 2) in einem öffentlichen Register zu Missbrauch bzw. dazu, dass einzelne Gruppen diese Adresse weiterverbreiten und auch zu Attacken auf diese Personen aufrufen.

Bei den „Gegenleistung“ (Nr. 6) wird nicht deutlich, was damit gemeint ist. Offensichtlich sind es auch Vergütungen für Gutachten. Es können aber auch andere Formen sein, die bis hin zu Korruption gehen.

VIII. **Ordnungsgeld (§6)**

Dieser Paragraph muss dringend überarbeitet werden. Es passt nicht zu den Konstellationen des politischen Systems, dass der Landtagspräsident gegenüber dem Ministerpräsidenten ein Ordnungsgeld verhängt. Zudem ist es ein Novum, wenn der Landtag der Regierung ein

Ordnungsgeld androht bzw. verhängt. Dies hat die Wirkung der Aufkündigung der politischen Unterstützung (Thüringer Verfassung, Art. 50, Vertrauensantrag des Ministerpräsidenten).

Gesamtbewertung

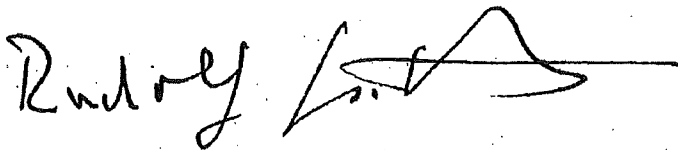
Ich empfehle das Gesetz in dieser Fassung nicht zu verabschieden. Für dieses Gesetz gibt es bislang kein Vorbild, weder auf der Ebene des Bundes noch der Länder. Es bestehen gravierende Probleme, die gelöst werden müssen, wenn ein solches Gesetz in Kraft treten soll. Dafür sind weitere Diskussionen notwendig.

Generell befürworte ich eine Regelung, mit der für mehr Transparenz bei der Gesetzgebung gesorgt wird.

Insgesamt ist der Entwurf ein richtiger und wichtiger Schritt, weil damit die Diskussion weitergebracht wird. Denn jetzt geht es darum, den nächsten Schritt zu machen und von der abstrakten und allgemeinen Ebene zu konkreten Anwendungen zu kommen.

Wichtig dabei zu sehen ist, dass die repräsentativen Formen der Demokratie (und damit der Gesetzgebung) immer mehr mit anderen Formen (direkte Demokratie, Bürger/innenbeteiligung) angereichert werden, während gleichzeitig die Zahl der Interessengruppen steigt und diese mit neuen Methoden ihren Einfluss auf politische Entscheidungen auszuüben versuchen.

Berlin, den 30. März 2018

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rüdiger Liss', followed by a stylized flourish.