

THÜR. LANDTAG POST  
04.04.2018 14:08

805412018

de|ge|pol, Französische Straße 55 10117 Berlin

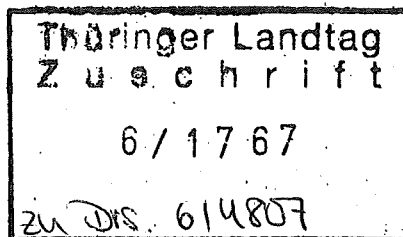
Thüringer Landtag

Ausschuss für Migration,  
Justiz und Verbraucherschutz  
Jürgen-Fuchs-Straße 1

99096 Erfurt

Den Mitgliedern des

..... A.M.J.V .....  
.....



Berlin, 04. April 2018

## Stellungnahme der de|ge|pol Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. zum Thüringer Beteiligentransparenzregistergesetz – (ThürBeteiltransG)

Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder des Ausschusses,

die de|ge|pol dankt für die Einladung zur Stellungnahme zum Thüringer Gesetz über die Errichtung eines Beteiligentransparenzregisters beim Landtag (ThürBeteiltransG) und nimmt wie folgt Stellung:

Die de|ge|pol setzt sich seit ihrer Gründung 2002 für eine transparente Interessenvertretung ein und hat mit ihrem Verhaltenskodex als erste berufsständische Organisation der Interessenvertreter Standards in diesem Bereich geschaffen. Zur Verbesserung der Transparenz in der Interessenvertretung und der demokratischen Willensbildung bedarf es nach ihrer Überzeugung in Deutschland einer gesetzlichen Regelung zu einem Register für Interessenvertreter auf Bundesebene. Mehrfach hat sich die de|ge|pol für die Einführung eines solchen Transparenzregisters auch zusammen mit anderen Organisationen ausgesprochen und sich bei Anhörungen beim Deutschen Bundestag, dem Brandenburger Landtag und dem Hessischen Landtag mit Stellungnahmen zu Registern beteiligt.

Bevor zu dem Entwurf des ThürBeteiltransG im Einzelnen Stellung genommen wird, sei noch einmal der theoretische Rahmen der Transparenz der Interessenvertretung vergegenwärtigt:

Die hier vorliegenden Vorschläge und auch andere in der Diskussion gemachte Vorschläge müssen in einen größeren Kontext einsortiert werden. Die Anforderungen an politische Willensbildung und an deren rechtswirksame Umsetzung sind gewachsen. Dies gilt sowohl für die Anforderungen der Öffentlichkeit an Transparenz, an verstärkter Mitwirkung, aber auch für die Möglichkeiten, die sich durch Digitalisierung und Professionalisierung ergeben.

Die Vertretung von Interessen – seien es eigene oder gemeinschaftliche – ist ein konstitutiver Bestandteil parlamentarischer, repräsentativer wie auch direkter Demokratien. Die Formulierung und Artikulation von Interessen durch einen Interessenträger selbst, einer Gruppe oder durch einen beauftragten Dritten ist innerhalb eines demokratischen Systems unverzichtbar für die Willensbildung und somit ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratien. Aufgeklärte Demokratien schaffen daher Räume, in denen Interessen artikuliert und vertreten werden können. Es ist vielmehr so, dass die Beschränkung von Interessenvertretung ein wesentliches Merkmal „gelenkter“ Demokratien und autoritärer Staatsformen ist. Insofern ist das Einbringen externer Anregungen, Meinungen und Expertise in politische Entscheidungs- und Abwägungsprozesse des jeweiligen willensbildenden demokratischen Entscheidungsträgers legitim, rechtmäßig und wichtig.

Wesentlich sind dabei aber drei Grundprinzipien:

1. Die artikulierten Interessen müssen eindeutig kontextualisiert und somit zuzuordnen sein. Camouflage von Interessen durch Dritte, durch Intermediäre oder durch gesteuerte Einrichtungen erlauben diese Form von Kontext nicht und sind insofern problematisch für jeden Aushandlungsprozess von Interessen.
2. Die Sphäre der Interessenvertretung und die Sphäre der Abwägung sowie Entscheidung über diese Interessen müssen strikt getrennt sein. Es gilt der Primat der Politik, was aber nur dann funktionieren kann, wenn es zu keiner Grenzverwischung kommt.
3. In einer repräsentativen Demokratie und in Anbetracht der Vielzahl und Vielfalt von Interessen ist ein Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Prozesse politischer Willensbildung erforderlich. Das Vertrauen bezieht sich dabei auf die Entscheidungen der Gremien der Legislative wie der Exekutive und auf die darauf einwirkenden Interessenvertreter gleichermaßen.

Verlorenes Vertrauen kann durch größere Transparenz ausgeglichen werden. Dies kann geschehen, solange nicht eine schiere, unstrukturierte Menge an Informationen statt Transparenz in Vertrauen zu wandeln, das Interesse an Transparenz in Frustration kippen lässt. Transparenz und Vertrauen sind daher entsprechend auszutarieren. Zugleich wirken sich die Vielzahl von Akteuren und die Komplexität von Gesetzgebungsprozessen durch die Menge an Informationen im Detail auf die Wahrnehmung von politischen Entscheidungsprozessen als Ganzes aus. Dies macht die kampagnenhafte Problematisierung von politischen Entscheidungsprozessen und die populistische Diskussion komplexer politischer Sachverhalte einfacher.

Um die Diskussion um das Thema Transparenz und transparente Interessenvertretung besser zu strukturieren, empfiehlt es sich, den grundlegenden Begriff der Transparenz in drei Ebenen zu gliedern:

1. Transparenz der Strukturen (**strukturelle Transparenz**):  
Offenlegung von Auftraggebern, Mitgliedern, Interessenstrukturen, Finanziers, Konstruktionen von Third-Party- Plattformen etc.
2. Transparenz der Prozesse (**prozessuale Transparenz**):  
Offenlegung von prozessrelevanten Faktoren wie der Höhe der Finanzmittel, Gesprächstermine, Gesprächsfolgen etc.

Prozessuale Transparenz kann vielfach erst im Nachhinein erfolgen, da sie prozessbegleitend relevante Geschäftsgeheimnisse verschiedener Akteure verletzen würde und als Teil des Kommunikationsprozesses fortwährenden Änderungen unterworfen ist. Viele Fakten, wie eine finanzielle Offenlegung, können auch aus technischen Gründen erst im Nachhinein erfolgen. Prozessuale Transparenz wird mit vielen Hoffnungen verbunden. Die bis dato existierende Praxis zeigt eher, dass die dabei offengelegten Fakten in ihrer Bedeutung oftmals überschätzt werden. Das Nachhalten entsprechender Fakten hingegen stellt zumeist einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand dar.

### 3. Transparenz der Inhalte (**inhaltliche Transparenz**):

Offenlegung von Gesprächsinhalten oder Dokumenten, die in der Interessenvertretung Anwendung finden.

Dies würde bedeuten, dass es quasi keinerlei vertrauliche Gespräche mehr gibt. Weder firmenrelevantes Wissen, noch vertrauliche Fragestellungen auf Seiten der Vertreter von Exekutive oder Legislative könnten in solchen Gesprächen erörtert werden. Politik braucht aber vertrauliche Räume. Inhaltliche Transparenz ist daher auch nur sehr selten Gegenstand dieser Debatte.

Transparenz in der Interessenvertretung geht wiederum von der Vertretung von Interessen als zentralem Begriff aus. Dabei ist „Interessenvertretung“ jeder Versuch, auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse eines Parlaments einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen der Exekutive mit rechtlich erheblicher Außenwirkung direkt Einfluss zu nehmen. Selbiges gilt für andere Ebenen der demokratischen Willensbildung.

Unter „direkter Einflussnahme“ ist jeder schriftliche, textförmige, mündliche oder fernmündliche Kontakt gegenüber dem Deutschen Bundestag oder gegenüber Bundesbehörden zu verstehen. Auch indirekte Einflussnahme sollte erfasst werden.

Daher gilt als „Interessenvertreterin“ bzw. „Interessenvertreter“ jede natürliche oder juristische Person, die oben genannte Interessen in einer direkten Kontaktaufnahme vertritt. Dabei kann sie als Vertreter eigener oder der Interessen eines Dritten auftreten.

Um die Kontaktaufnahme von Privatpersonen oder lokalen Vereinen mit beispielsweise ihrem Abgeordneten nicht zu erschweren oder gar zu verhindern, sollen punktuelle Kontaktaufnahmen von Bürgerinnen und Bürgern zu Abgeordneten oder bloße Auskunftsbefehle von einem Register nicht erfasst werden. Solche Abgrenzungen sind beispielsweise durch Bagatellregelungen relativ einfach möglich.

In diesem Sinne muss ein Register universell sein und neben Beratern, Agenturen, Rechtsanwälten, Unternehmen, Vereinen und Verbänden explizit auch die Sozialpartner, NGOs, Think Tanks, Kirchen und Glaubensgemeinschaften umfassen, sobald Interessenvertretung betreiben. Eingeschlossen sind auch jene Akteure, die temporär für einen bestimmten Zweck der Interessenvertretung geschaffen wurden. Das können zum Beispiel Initiativen oder andere zeitlich befristete Zusammenschlüsse sein.

Im Fall intermediärer Berufe, also beratender Unternehmen oder einzelner Berater, findet eine scharfe Abgrenzung zwischen Interessenvertretungsarbeit und Beratungsarbeit dadurch statt, dass letztere ausschließlich gegenüber dem Kunden erfolgt und ohne Kontaktaufnahme oder Gesprächsteilnahme in Richtung der Entscheidungsträger stattfindet. In der Interessenvertretungsarbeit hingegen finden solche direkten Kontakte

zu Entscheidungsträgern statt. Im Sinne der Grundprinzipien ist allein die Interessenvertretungsarbeit ein transparenzpflichtiger Vorgang. Beratungsarbeit ist davon unabhängig, hier wird die beratungsempfangende Organisation entsprechende Offenlegungspflichten verfolgen müssen.

Ein Transparenzregister ist nach Auffassung der de|ge|pol auch vor dem Hintergrund der Vorgaben des Grundgesetzes und der Thüringer Landesverfassung realisierbar, jedoch geben diese Regelungen Grenzen vor. Allerdings wird die Verfassungsmäßigkeit an Hand der konkreten Bedingungen für eine Registrierung zu prüfen sein. Zu bedenken ist dabei, dass strukturelle Transparenz nicht per se einen Eingriff in Rechte darstellen wird. Prozessuale Transparenz kann mit Eingriffen verbunden sein. Dabei ist aber das hohe Schutzgut der funktionsfähigen Demokratie und das gesamtgesellschaftliche Interesse daran mit den Individualinteressen und dem jeweiligen relativ milden Eingriff durch das Register abzuwägen. Besondere Bedeutung bei der verfassungsrechtlichen Prüfung wird den Nebentätigkeiten der Mandatsträger selbst zu kommen. Denn mit Blick auf die eingangs genannten Grundprinzipien sind Abgeordnete, die im Rahmen ihrer Nebentätigkeit selbst professionelle Interessenvertretungsarbeit anbieten, dieses aber nicht offenlegen, für den Interessenabwägungs- und -entscheidungsprozess im Parlament und in den Fraktionen selbst ein gravierendes und sehr grundsätzliches Problem.

Der Entwurf für das ThüBeteilTransG sieht vor, ein Register zu schaffen, das strukturelle, prozessuale und inhaltliche Aspekte in einer Mischung aus Register und „Fußabdruck“ vereinen soll.

Das Ergebnis der nachfolgenden Ausführungen vorwegnehmend, hält der Entwurf einer summarischen verfassungsrechtlichen Prüfung nicht stand und ist gesetzestechnisch misslungen.

Zum Letzteren sei nur bemerkt, dass die Registerführung, die Meldepflichten und die Mitteilungspflichten nicht stimmig konstruiert sind. Nach § 1 I 2 Entwurf soll die Registerführung beim Landtagspräsidenten angesiedelt sein. Dieser soll nach § 2 I von Amts wegen natürliche und juristische Personen mit inhaltlichen Beiträgen an einem bestimmten parlamentarischen Verfahren registrieren. Dies soll auch für Beteiligte gelten, die an parlamentarischen Vorhaben mitwirken oder zur Erarbeitung Anstoß geben.

In § 3 I wird dann die Registrierungspflicht von Beteiligten wiederholend definiert und in § 3 II die Pflicht aufgestellt, die vorgesehenen Angaben vollständig und inhaltlich zutreffend unverzüglich nach dem Beteiligungsbeitrag an den Landtag zu übermitteln.

Die Landesregierung soll dann nach § 4 mit der Zuleitung eines parlamentarischen Vorhabens ebenso verpflichtet sein, die Daten von Beteiligten, die an dem parlamentarischen Vorhaben mitgewirkt haben, vollständig und inhaltlich zutreffend zu übermitteln. Die Daten sind bezogen auf das jeweilige Verfahren vom Landtagspräsidium in das Register aufzunehmen.

In § 3 wird die Pflicht zur Mitteilung dem Beteiligten nur gegenüber dem Landtag auferlegt. Wie also soll die Landesregierung auf einen Beteiligten einwirken, um die notwendigen Daten zu erhalten, die sie selbst an den Landtag übermitteln soll.

Weiterhin ist unklar definiert, was „zur Erarbeitung Anstoß geben“ bedeuten soll. Hier ist sprachlich jede Art von kausaler Verursachung erfasst. Theoretisch also ebenso die Zeitungslektüre eines Regierungsmitglieds oder Abgeordneten, wie ein Bürgergespräch.

Diese Unklarheit führt zusammen mit dem Bezug des Gesetzes auf parlamentarische Vorgänge zu einer weiteren Schwäche des Gesetzentwurfs. Die Abgrenzung ist bei der Regierungsarbeit nicht eindeutig. Der Bezug auf „parlamentarische Vorhaben“ erscheint hier unverständlich, da die Registrierungspflicht beim Parlament selbst an „parlamentarische Verfahren“ anknüpft.

Ferner gibt es nach der gegenwärtigen Formulierung des Entwurfs keine Bagatellgrenzen bei der Erfassung von Beteiligten. So wäre jedes Bürgergespräch zu erfassen, welches naturgemäß auch Einfluss auf Entscheidungen von Parlamentariern oder Ministern nehmen kann.

Zudem ist das Gesetz so formuliert, dass in diesem Teil der prozessualen und inhaltlichen Transparenz jedwede Form von Einflussnahme zu protokollieren wäre. Dies würde sich auch auf die inhaltlichen Positionen beziehen. Damit wäre eine so weitgehende Erfassung konstatiert, dass ein parlamentarisches Verfahren lückenlos nicht nur in seiner parlamentarischen Beratung, sondern auch in der Erörterung durch einzelne Abgeordnete oder Regierungsmitglieder mit Dritten zu dokumentieren wäre. Hier gäbe es somit eine so große inhaltliche Transparenz, dass die Freiheit des Mandats beeinträchtigt würde und die notwendigen Räume politischer Diskussion nicht mehr gegeben sind.

Damit würde das Gesetz schon von seinem Anwendungsbereich her verfassungsmäßige Grundprinzipien verletzen.

Auch an seiner Ausgestaltung des Registerinhalts in § 5 I sind verfassungsmäßige Zweifel angebracht.

Zu begrüßen ist, dass es ein allseits verpflichtendes Register sein soll. Ein freiwilliges Register kann per se kein Gesamtbild der Interessenvertretung liefern. Hinzu kommt zudem, dass einem freiwilligen Register innewohnende Konflikte auf die Intermediäre, also etwa Beratungsunternehmen verlagert werden. Angesichts vieler Vorbehalte auf Seiten der Auftraggeber führt die Registrierung eines Beratungsunternehmens ggf. sogar zu einer Form der Wettbewerbsverzerrung, weil andere nicht-registrierte Unternehmen aktiv mit diesem vermeintlichen Vorteil für sich werben können.

Zu begrüßen ist auch die universelle Geltung, d.h. dass sich alle professionellen Interessenvertreter registrieren müssen.

Die Angaben nach den § 5 I Nrn 1 und 2 sind zunächst unproblematisch, wenn auch bei Nr. 2 zu überlegen wäre, statt des Sitzes die ladungsfähige Anschrift der Organisation aufzunehmen.

Bei Nr. 3 erscheint die Anforderung an die Angaben noch nachvollziehbar. Bei Nr. 4 wird dies in Hinblick auf „konkrete Angaben hinsichtlich des Beitrags“ schon schwieriger. Hier ist nicht eindeutig, ob beispielsweise mit der Angabe „Stellungnahme an die Landesregierung“ die Berichtspflicht ausreichend erfüllt wird oder ob weitere Detailsdaten zu liefern sind. Dies könnte Bezüge zum Datenschutz aufweisen, wenn hier personenbezogene Daten eingeliefert werden müssen. Ein solcher Eingriff in den Grundrechtsschutz, wie er auch nach Art. 6 II der Thüringer Landesverfassung gegeben ist, bedarf aber einer hinreichend ausformulierten Grundlage.

Ebenso sind nach Nr. 5 „konkrete Angaben zu Anlass, Form und Inhalt der Eigeninitiative“ zu machen, was einen tiefen Eingriff in die schützenswerten Persönlichkeitsrechte, Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse darstellen kann. Auch hierzu sind die gesetzlichen

Grundlagen nicht ausreichend, um Schranken für diese Grundrechte zu rechtfertigen.

Schließlich wird in Nr. 6 verlangt „für den Fall einer Gegenleistung für die Beteiligung, konkrete Angaben zur Art und Weise der Gegenleistung, zum geldwerten Volumen sowie zur Art und Höhe der Vergütung“ zu leisten. Dies verletzt nicht nur schützenswerte Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse, sondern verstößt in dieser Formulierung auch gegen den Gleichheitsgrundsatz.

Grundsätzlich ist gegen eine finanzielle Offenlegung nichts einzuwenden, wenn dieser verfassungsrechtlich basiert ist, keine Rückschlüsse auf einzelne Aktivitäten zulässt und wettbewerbsneutral erfolgt. Die Daten dürfen also nicht von solch einer Genauigkeit in Höhe oder bezüglich des Zeitpunktes erfolgen, dass sie vertrauliche oder wettbewerbsrelevante Erkenntnisse erlauben. Dies ist insbesondere für selbstständige Interessenvertreter und Ihre Arbeit problematisch.

Solch detaillierten Angaben ist aber auch im Sinne der Transparenz kein Mehrwert zu entnehmen. Vielmehr ist entscheidend, dass die Größenordnung der insgesamt dem Lobbying zuzurechnenden, verausgabten Mittel dargelegt wird, um den Grad und die Art der Aktivitäten der Interessenvertretung einschätzen und nachvollziehen zu können.

Denkbar sind Stufen, die grob in mindestens 10.000 € -Schritten gehalten sind und dabei erkennen lassen, welche Formen der Interessenvertretungsarbeit bspw. durch Intermediäre vorgenommen werden:

- Informationsmanagement und Monitoring
- aktive Anbahnung und Begleitung von Kontaktgespräche sowie die Ausarbeitung von Positionspapieren.
- Veranstaltungen wie Parlamentarische Abende und lokalisierte Ansprache von Mandatsträgern
- öffentlichkeitswirksame Kampagnen und systematische Bearbeitung verschiedener Stakeholdergruppen

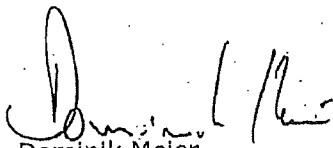
Darüber hinaus verstößt die gegenwärtige Formulierung in Nr. 6 gegen das Gleichbehandlungsgebot. Denn diese Ziffer betrifft so nur die professionellen Interessenvertreter, die gegen Entgelt beruflich tätig sind. Sie betrifft nicht beispielsweise Verbände oder andere Personenvereinigungen. Es ist aber nicht einzusehen, warum etwa ein Klinikbetreiber, der 50.000 € für einen eigeninitiierten Beitrag zu einem parlamentarischen Verfahren aufwendet, nicht in das Register mit finanziellen Aufwendungen aufgenommen werden sollte, wenn er diese 50.000 € einem selbstgegründeten Verband als Beitrag zur Verfügung stellt. Hier wird etwas nahezu Gleiches ungleich behandelt, ohne dass es dafür eine Rechtfertigung gibt.

Das Abstellen auf eine „Gegenleistung“ ist daher für die Zwecke eines Registers untauglich. Vor allem wenn der Gesetzgeber intendiert, dass hier finanzielle Volumina etwas über den Einfluss und dessen Wirkmacht aussagen soll. Dass das eine nicht mit dem anderen zu tun hat, ist in vielen Politikbereichen erkennbar, beispielsweise im Bereich der Atompolitik.


Schließlich ist zu bemerken, dass die Sanktionen nicht rechtswirksam ausgestaltet sind. Wie die Begründung selbst ausführt, ist es erforderlich, konkrete Sachverhalte und Taten/Unterlassen mit Bußen zu belegen. Dies ist aber im Entwurf, wie ausgeführt, nicht der Fall.

Insgesamt ist daher festzustellen, dass der Entwurf aus Sicht der de|ge|pol nicht realisierbar ist. Es stehen erhebliche gesetzestechnische und verfassungsrechtliche Bedenken dagegen. Das Aufstellen eines rechtssicheren Registers erfordert einen erheblich größeren Aufwand, differenziertere Regelungen und tragfähigere Begründungen.

Mit freundlichen Grüßen



Dominik Meier  
Vorsitzender



Heiko Kretschmer  
Ethikbeauftragter