



HSPVNRW

Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/3592**

A09



Schriftliche Stellungnahme
zum

**Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(LT-Drs. 17/10838)**

Mehr Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen –
Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters und des legislativen
Fußabdrucks

Abteilung Münster
Studienort Bielefeld
Am Stadtholz 24
33609 Bielefeld

Prof. Dr. Martin Klein
martin.klein@hspv.nrw.de
www.hspv.nrw.de

Seite 1 von 7

1. Allgemeines

Der Versuch, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, gehört zu einer funktionierenden Demokratie. Dies zeigt sich etwa an der Bedeutung der Versammlungsfreiheit als Ausgleich für ggf. fehlende Möglichkeiten unmittelbarer politischer Einflussnahme.¹

Politische Willensbildung setzt Auseinandersetzung im öffentlichen und politischen Raum voraus. Gerade im politischen Raum sind dabei Argumente des politischen Gegners zu bewerten. Bevor Argumente und Bewertungen in die (politische) Öffentlichkeit getragen werden, sollte möglichst vorgelagert eine Willensbildung auf Grundlage einer sachgerechten und möglichst kompetenten Bewertung erfolgen. Insoweit ist es gerade sachgerecht, wenn nicht sogar notwendig, internen und/oder externen Sachverstand einzubeziehen. Damit gehört Einflussnahme auf politische Entscheidungen zu einer funktionierenden demokratischen Willensbildung.

Wesentliches Funktionsmerkmal einer parlamentarischen Demokratie ist Transparenz der politischen Willensbildung. Wenn die politische Willensbildung im Parlament Ausdruck des Willens des Souveräns sein soll, muss dieser wiederum auf Grundlage des wahrnehmbaren politischen Geschehens, der politischen Auseinandersetzung seinen Willen bilden, überdenken und diesen bei Wahlen abbilden können. Erst die Wahrnehmbarkeit der politischen Auseinandersetzung ermöglicht Vertrauen in die politische Vertretung. So formuliert das Bundesverfassungsgericht, dass die „demokratische Demokratie [...] auf dem Vertrauen des Volkes [basiert]; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu

¹ Vgl. grundlegend BVerfGE 69, 315, 346.

verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“² Bezogen auf die Festlegung der Abgeordnetenbezüge hat das Bundesverfassungsgericht daher festgestellt, dass das „demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG) [verlange, dass] der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzig wirksame Kontrolle“.³ Transparenz und Öffentlichkeit stellen mithin funktionsnotwendige Elemente für das elementar notwendige Vertrauen in den parlamentarischen Betrieb dar.

Seite 2 von 7

Dies bedeutet jedoch nicht, dass sämtliche Aspekte und Zwischenschritte auf dem Weg zur Willensbildung transparent und öffentlich sein müssen. Letztlich ist der Ort der demokratischen Willensbildung und Willensentschließung das Parlament; die Forderung nach Transparenz und Offenheit richtet sich also in erster Linie an das Parlament.

Eine Demokratie lebt vom Vertrauen der Bürger in ihre Vertreter und die demokratischen Organe.⁴ Dieses Vertrauen kann durch unlautere Verhaltensweisen oder ungebührliche Beeinflussung untergraben werden. Bestimmte beeinflussende Verhaltensweisen sind bereits nach § 108e StGB oder §§ 331ff. StGB strafbar, unlautere Verhaltensweisen den Mitgliedern und Bediensteten der Landesregierung nach dem Minister- und Beamtenrecht untersagt. Die Unabhängigkeit der Abgeordneten soll durch §§ 16, 16a AbgG NRW geschützt werden.

Die Kodifizierung weiterer auf Transparenz abzielender Regelungen, die das Vertrauen in die Lauterkeit politischer Handlungen etwa mittels eines Lobbyregisters sichern sollen, sind verfassungsrechtlich nicht grundsätzlich zu beanstanden.

2. Lobbyregister

Notwendig erscheinen aber nachfolgende Anmerkungen.

a) Grundrechtsrelevanz

Die Einführung eines (verpflichtenden) Lobbyregisters entfaltet Grundrechtsrelevanz jedenfalls auf Seiten der Interessenvertreter (Art. 12 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG), je nach Ausgestaltung aber auch auf

² BVerfGE 40, 296, 327.

³ BVerfGE 40, 296, 327.

⁴ Vgl. BVerfGE 118, 277, 353; 134, 141, 174.

Seiten der von ihnen vertretenen Personen oder Gruppierungen. Daher kann eine Registrierungspflicht nur durch Parlamentsgesetz eingeführt werden.

Seite 3 von 7

Die Einführung einer Verpflichtung zur Eintragung in ein Lobbyregister bewirkt einen Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.⁵ Dabei ist einzubeziehen, dass die Intensität des Grundrechtseingriffs mit der Detailschärfe und dem Umfang der einzutragenden Daten ansteigt.

In jedem Fall müssen die anzugebenden Daten geeignet und erforderlich sein, um den Zweck des Lobbyregisters zu erreichen. Ein Lobbyregister muss sich daher auf diejenigen Daten beschränken, die notwendig zur Sicherung der Integrität und Vertrauenswürdigkeit der Staatsorgane und geeignet sind, eine potentielle Einflussnahme nachvollziehbar zu machen. Verfassungsrechtliche Risiken ergeben sich insoweit insbesondere aufgrund der Einbeziehung von Emailadresse und Telefonnummer. Hier stellt sich die Frage, inwieweit eine Emailadresse oder Telefonnummer eine potentielle Einflussnahme nachvollziehbar machen können soll.

Zudem sind mögliche weitergehende Nachteile auf Seiten der registrierten Lobbyisten einzubeziehen. Wenn Informationen öffentlich recherchierbar werden, können die betroffenen Personen nicht mehr selbst über eine etwaige Veröffentlichung der Daten entscheiden. Zugleich werden Personen dazu befähigt, Daten auf ggf. zweckwidrige Weise zu nutzen, etwa indem die Arbeitsfähigkeit bspw. durch massenhafte Anrufe oder Emails beeinträchtigt wird.

In jedem Fall sind Löschpflichten vorzusehen; eine unbegrenzte Speicherung der Daten mit unbegrenzter Recherchierbarkeit ist mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Datenschutzes nicht vereinbar.

Hinsichtlich der Einbeziehung von Kirchen, Gewerkschaften und Petitionen ergeben sich verfassungsrechtliche Risiken. So stehen Glaubens- und Gewissensfreiheit nach Art. 4 GG und die Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG nicht unter Gesetzesvorbehalt, so dass Einschränkungen nur durch verfassungsimmanente Schranken zulässig sein können. Es muss daher ein gerechter Ausgleich mit kollidierenden Verfassungsgütern vorgenommen werden. Als kollidierende Verfassungsgüter könnten die Funktionsfähigkeit

⁵ Zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung insbes. BVerfGE 65, 1, 41ff.

des Landtages oder das öffentliche Vertrauen in die Arbeit der gewählten Repräsentanten herangezogen werden.

Seite 4 von 7

Kirchen und Gewerkschaften können jedoch über Art. 4 GG und Art. 9 Abs. 3 GG hinaus auch weitergehende Interessen und Tätigkeiten verfolgen, etwa als Arbeitgeber. Insoweit ist ein Interesse an Einflussnahme durchaus denkbar, so dass eine Aufnahme in einem Lobbyregister nicht grundsätzlich verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist. Sicherzustellen ist jedoch in jedem Fall, dass Einschränkungen bei der Registrierungspflicht vorgesehen werden, die Art. 4 GG und Art. 9 Abs. 3 GG Rechnung tragen. Insbesondere müsste etwa sichergestellt werden, dass eine Offenlegung von Streikkassen o.ä. nicht – auch nicht mittelbar – erfolgt.

b) Freiheit des Mandats

Die Registrierungspflicht darf nicht in Konflikt mit dem freien Mandat geraten. Nach Art. 30 Verf NRW sind die Abgeordneten nur an ihre auf das Wohl des Landes Nordrhein-Westfalen ausgerichtete Überzeugung gebunden. Dabei geht die Verfassung Nordrhein-Westfalens davon aus, dass die Abgeordneten in ständiger Rückkoppelung mit dem Volk⁶ stehen. Abgeordnete des Landtages müssen sich grundsätzlich mit jedermann treffen und austauschen können – auch mit Interessenvertretern. Derartiger Austausch bildet eine der möglichen Grundlagen für die Bewertung und Bildung politischer Ansichten und Entscheidungen. Auf diese Weise können die Abgeordneten Sachinformationen, subjektive Bewertungen und Stimmungslagen aufnehmen.

Zum Schutz des Mandates sind in Art. 47 GG und Art. 49 Verf NRW Zeugnisverweigerungsrechte⁷ aufgenommen worden, die auch das Verhältnis von Abgeordneten zu Interessenvertretern erfassen. Eine Verpflichtung zur Offenlegung von Kontakten der Abgeordneten wäre daher mit der Verfassung nicht zu vereinbaren.

c) Verhaltenskodex

Verfassungsrechtlich bestehen keine Bedenken gegen die Normierung eines Verhaltenskodex. Dieser sollte zumindest die Grundsätze der Erkennbarkeit,

⁶ BVerfGE 112, 118, 134; 125, 104, 123f. zum freien Mandat und Rückkoppelung an das Volk als Voraussetzung politischer Verantwortlichkeit; siehe auch Grawert, Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, 14. Aufl. 2020, Art. 30, S. 151f.

⁷ Vgl. hierzu Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 49.

ein Verbot erfolgsabhängiger Honorare und finanzieller Anreize sowie eine Sanktionierung von Verstößen vorsehen.

Seite 5 von 7

d) Sanktionen bei Verstößen gegen Lobbyregister

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Normierung von Sanktionen bestehen nicht. Allerdings sollten Sanktionen möglichst gerecht erfolgen, so dass – ähnlich der Bemessung von Tagessätzen einer Geldstrafe – die Größe und Einflussmöglichkeit von Lobbyvereinigungen zu berücksichtigen ist. Möglich wäre dies etwa dergestalt, dass prozentual am Umsatz orientierte (ggf. stufenweise) Geldbeträge (i.e. keine festen Beträge) als Sanktion vorgesehen würden. Denkbar sind auch verhaltensbezogene Sanktionen, etwa Rügen oder – ggf. erst nach wiederholten Verstößen – Ausschlüsse von Anhörungen.

3. Legislativer Fußabdruck

Hinsichtlich der Einführung eines sog. „legislativen Fußabdrucks“ steht bereits die Eignung in Frage. So dürfte bereits die Aussagekraft einer Mitwirkung oder Beteiligung begrenzt sein, da die Effektivität oder Intensität der Einflussnahme nicht nachvollziehbar ist. Anderes kann nur in Bezug auf schriftliche Vorlagen von Interessenvertretern gelten, wenn diese teil- oder vollidentisch in Gesetzesvorlagen übernommen werden.

Zudem könnte durch Normierung eines „legislativen Fußabdrucks“ bewirkt werden, dass die Einholung ggf. zwingend erforderlicher externer Expertise als negativ konnotierte Einflussnahme missverstanden werden könnte. Damit würde aber qualitativ hochwertige Gesetzgebung erschwert, wenn nicht konterkariert werden.

Bei einer parlamentsgesetzlichen Regelung eines „legislativen Fußabdrucks“, der Gesetzgebungsiniciativen der Landesregierung erfassen will, ergibt sich das verfassungsrechtliche Risiko der fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Landtags. Vielmehr dürfte der Geschäftsbereich der Landesregierung auf Grundlage von Artikel 54 Abs. 2 Verf NRW durch die Landesregierung in einer Geschäftsordnung der Landesregierung auszuformen sein.

Soweit Transparenz und Öffentlichkeit des politischen Willensbildungsprozesses verfassungsrechtlich und demokratisch erforderlich ist, ergibt sich aus Art. 30 Abs. 1 Verf NRW, dass der Landtag ein – gemeint ist: das – öffentliche Forum für die politische Willensbildung ist. Die politische Auseinandersetzung bzw. die politische

Willensbildung im Landtag ist öffentlich; dies sichert Transparenz und damit das Vertrauen in die politische Vertretung.⁸

Seite 6 von 7

Letztlich sieht die Verfassung Nordrhein-Westfalens keine Verpflichtung zur vollumfänglichen Transparenz, zur bedingungslosen öffentlichen politischen Willensbildung vor: Nach Art. 42 Verf NRW ist es möglich, mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit von Sitzungen des Landtags auszuschließen. Auch die Regelung über die Untersuchungsausschüsse in Art. 41 Abs. 1 Verf NRW sieht die Möglichkeit des Ausschlusses der Öffentlichkeit vor. Hingegen enthält Art. 41a Abs. 2 Verf NRW für den Petitionsausschuss eine Verpflichtung zur Auskunftsgabe und Offenlegung von Akten.

Eine Öffentlichkeitsregelung für die Regierung enthält die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht. Stattdessen sieht Art. 40 Abs. 1 Verf NRW eine Verpflichtung der Landesregierung zur frühzeitigen und umfassenden Unterrichtung des Landtags über die Vorbereitung von Landesgesetzen, Staatsverträgen, Verwaltungsabkommen und Angelegenheiten der Landesplanung sowie über Angelegenheiten des Bundes und der Europäischen Union, soweit sie an ihnen mitwirkt, vor. Auf diese Weise wird die Kontrolle der Landesregierung durch das Parlament ermöglicht⁹ und das öffentliche Forum des Landtags auch für die Tätigkeit der Landesregierung einbezogen.

Zudem könnte bei Normierung eines sog. „legislativen Fußabdrucks“ der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung¹⁰ betroffen werden. Dieser Kernbereich soll die Regierung davor bewahren, dass Dritte – insbesondere das Parlament – in Bereichen mitregieren, die der Regierung vorbehalten sind, indem Einfluss auf die Entscheidung selbst genommen wird. Dabei kann – trotz grundsätzlich nötiger und möglichst wirksamer Kontrolle der Regierung durch das Parlament – auch das (nachträgliche) öffentliche Bekanntwerden von Regierungsinterna bei der Vorbereitung von Regierungsentscheidungen die Willensentschließung der Regierung unangemessen beeinträchtigen.¹¹

⁸ Vgl. Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 30 Rn. 3.

⁹ Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 2.

¹⁰ Siehe hierzu BVerfGE 110, 199, 214f.; 124; 78, 120ff.; 124, 161, 189; VerfGH NRW, DVBl. 2008, 1380, 1381.

¹¹ Thesling, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 5; siehe insbesondere auch BVerfGE 124, 78, 121ff. zu ggf. notwendigen Abwägungen.

Sofern Informations- oder Transparenzpflichten der Landesregierung vorgesehen werden sollen, könnte allerdings eine Vereinbarung zwischen Landtag und Landesregierung nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 Verf NRW getroffen werden. Im Rahmen einer entsprechenden Vereinbarung könnten die Inhalte der Unterrichtung näher ausgestaltet und die seitens der Lobbyverbände eingebrachten und berücksichtigten Gesetzesentwürfe oder Formulierungsvorschläge berücksichtigt werden.

Seite 7 von 7

02.02.2021

(Prof. Dr. Martin Klein)