

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/3604**

A09



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

Transparency International Deutschland e.V.  
Alte Schönhauser Str. 44 | 10119 Berlin

**Geschäftsstelle**  
Alte Schönhauser Str. 44  
10119 Berlin  
Tel. +49 30 549898-0  
Fax +49 30 549898-22  
E-Mail: [office@transparency.de](mailto:office@transparency.de)  
[www.transparency.de](http://www.transparency.de)

per E-Mail an [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de).

Berlin, 12. Februar 2021

## **Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zur Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters und des legislativen Fußabdrucks in Nordrhein-Westfalen | Drs. 17/10838**

Sehr geehrter Herr Kuper,

haben Sie vielen Dank für Ihre Anfrage bezüglich einer schriftlichen Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. (Transparency Deutschland) zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN im Landtag Nordrhein-Westfalen zur Förderung von Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen.

Wir nehmen diese Möglichkeit sehr gerne wahr, Sie finden unsere Stellungnahme anbei.

Vielen Dank und freundliche Grüße

Normal Loeckel  
Leiter der AG Transparente Verwaltung

Hartmut Bäumer  
Vorsitzender

# Stellungnahme von **Transparency International Deutschland e.V.** zum **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zur Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters und des legislativen Fußabdrucks in Nordrhein-Westfalen | Drs. 17/10838**

Verfasser: Norman Loeckel, Leiter der Arbeitsgruppe Transparente Verwaltung

## 1. Begründung der Notwendigkeit einer Regelung

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 InteressenvertreterInnen 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. Dies ist im Staatsstrukturprinzip nach Artikel 20 des Grundgesetzes und Artikel 30 und 53 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen (NRW) festgeschrieben.

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 und Transparenz voraus. In einer hochkomplexen und globalisierten Welt sind Vertrauen in und Glaubwürdigkeit der handelnden Personen von besonderer Bedeutung, weil eben nicht alle Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit haben, die einzelnen Entscheidungen fachlich und inhaltlich konkret 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 bezüglich der Motivation und Interessenlage ist daher grundlegend. Fehlt diese, kann gerade bei unpopulären Entscheidungen nach Außen der Eindruck entstehen, dass keine Gemeinwohlorientierung erfolgte. In anderen Worten: dass die Demokratie nicht funktioniert.

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 den Regierungen im Bund und den Ländern vorgelegt wird. Der Entstehungsprozess in den Ministerien bleibt für die Öffentlichkeit dagegen weitgehend geheim. Das gilt größtenteils auch für Abgeordnete der jeweiligen Oppositionsfraktionen.

Die Geschäftsordnung des Landtages von NRW 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 dabei zum Tragen kamen, gibt es dagegen nicht.

## 2. Fragestellungen zur Umsetzung

Der vorliegende Antrag umfasst – teils allgemein gehalten – mindestens alle grundlegenden Forderungen an ein Lobbyregister und einen legislativen Fußabdruck, die von den entsprechenden zivilgesellschaftlichen Organisationen und Wirtschaftsverbänden erhoben werden. Die einzige Ausnahme betrifft die Aussparung des Landtages von der Regelung des legislativen Fußabdrucks.

Anträge von Oppositionsfraktionen haben der langjährigen Statistik folgend eine etwas ungünstige Perspektive auf legislative Umsetzung. In Hinblick auf die in einem Jahr stattfindenden Landtagswahlen ermutigen wir jedoch auch die derzeit in Regierungsverantwortung stehenden Parteien, sich diesem wichtigen Thema im Parlament für die nächste Legislaturperiode nicht zu verwehren oder vorgehend selbst aktiv zu werden und damit der in jüngerer Zeit schnell fortschreitenden nationalen und internationalen Entwicklung zu folgen.

Anknüpfend an den Antrag gehen wir daher an dieser Stelle auf einige unserer Erfahrung nach häufig geäußerten Fragen und Befürchtungen zu Lobbyregeln ein.

### 2.1 Verpflichtete

Durch die vorgeschlagenen Regelungen für ein Lobbyregister und legislativen Fußabdruck werden dem Landtag, den Ministerien und externen Dritten verschiedene Organisations-, Dokumentations- und Offenlegungspflichten auferlegt. Berührt sind dabei entsprechend Grundrechte Dritter, die durch die Gewaltenteilung entstehenden Rechtsgüter der Landesregierung und das freie Mandat der Mitglieder der Legislative.

### 2.1.1 Externe Dritte

Für die Verpflichtung externer Dritte verweisen wir auf eine Expertise des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags, welche die Abwägung der Rechtsgüter und die Rechtsprechung zugunsten der Offenlegung bewertet.<sup>1</sup> Der dort vertretende Standpunkt wurde durch die seitdem voranschreitende Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichtes weiter gestärkt. Der Auferlegung von Pflichten für Dritte, welche Gesetze und Verordnungen beeinflussen möchten, stehen dementsprechend keine prinzipiellen Erwägungen entgegen – dies schließt die Publikation grundlegender Daten ein.

Im ursprünglichen Entwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD im Bundestag wurden Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Kirchen von der Wirkung der vorgeschlagenen Regelung ausgenommen. Begründet wurde dies mit Vorbehalten, die sich aus dem Grundgesetz ergeben. Dies ist zum einen nicht sach-adäquat – denn natürlich treten auch Kirchen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände mit Regierung und Parlament in Kontakt, um in ihrem Sinne Regelungen zu beeinflussen. Zum anderen beziehen sich die maßgeblichen Artikel des Grundgesetzes nicht auf Rechte, die per se durch Registrierung und Offenlegung im Rahmen von Lobbyismus zwingend eingeschränkt werden.

### 2.1.2 Landesregierung

Es stellt sich weiterhin die Frage, ob es dem Parlament möglich ist, Einblick in Regierungshandeln zu nehmen und damit entsprechende Handlungen oder Unterlassungen der Verwaltung zu veranlassen – in diesem Fall insbesondere die Erfassung und Darstellung von Kontakten und Eingaben. Dies berührt den durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klar entwickelten Begriff des „Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung“.

Für eine ausführliche Darstellung der Grenzen des Kernbereichs verweisen wir auf ein entsprechendes Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags zu diesem Thema.<sup>2</sup>

Trotz notwendiger Abwägung im Einzelfall ist von einer Grenze des Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung regelmäßig dann auszugehen, sofern es sich um einen abgeschlossenen Vorgang handelt und ein Schutz der eigentlichen Beratung in den

<sup>1</sup>Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 – 3000 – 408/08, Zum Entwurf eines Lobbyismus-Gesetzes;  
<https://www.bundestag.de/resource/blob/412420/6d4f73dc4120e86c40a0da780d9865dc/WD-3-408-08-pdf-data.pdf>

<sup>2</sup>Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Ausarbeitung WD 3 – 383/06, Der Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung;  
<https://www.bundestag.de/resource/blob/412760/1e98af44462dee55fd1ee3925501dbf4/wd-3-383-06-pdf-data.pdf>

Ministerien (z.B. Sitzungsprotokolle) gewahrt bleibt. Im konkreten Fall von Gesetzesentwürfen und Verordnungen ist ein Einblick in Informationen, welche der Vorbereitung dienen, spätestens mit der Verabschiedung von Seiten der Regierung möglich. Bei einer entsprechenden gesetzlichen Verpflichtung sind die entsprechenden Informationen in der Verwaltung zu erfassen und für eine ex-post Betrachtung vorzuhalten.

Für eine vergleichbare bestehende Praxis der Offenlegung siehe hierzu auch die umfassende Bereitstellung von Informationen zu Treffen mit Interessenvertretern im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, welche die Bundesregierung bereits seit 2018 auf kleine Anfragen des Parlaments hin vorgenommen hat.

### 2.1.3 Landesparlament

Unklarheiten ergeben sich dagegen in Bezug auf die Regulierung des freien Mandats, da die Rechtsprechung noch nicht das Maß der Entwicklung wie im Falle der Exekutive erreicht.

Obliegt die unmittelbare Offenlegungspflicht allein den Interessenvertreter – wie es z.B. bei einigen existierenden Lobbyregistern in der EU und den USA der Fall ist – gelten prinzipiell die Erwägungen für externe Dritte. Eine Pflicht zur Erfassung von Informationen und Kontakten von Seiten des einzelnen Abgeordneten wäre über das Abgeordnetengesetz des Landes NRW, respektive die entsprechenden Verhaltensregeln denkbar – ähnlich wie dies in Bezug auf verschiedene Angaben zu Interessenskonflikten bereits der Fall ist.

Nichtsdestotrotz besteht aufgrund der geringen Zahl vorliegender höchstrichterlicher Entscheidungen noch größere Unsicherheit, wie genau die Grenzen bzgl. der Einschränkungen des freien Mandats gezogen werden können. So sind die denkbaren Grenzen regelmäßig dann überschritten, sobald der Kontakt zum Bürger durch die mentale Hürde einer auch nur potentiellen Registrierung eingeschränkt ist. Dies bezieht sich allerdings nur auf natürliche Personen – Unternehmen und Verbände können keine entsprechenden Bürgerrechte geltend machen. Durch eine geeignete Abgrenzung von Lobbyisten und Lobbyismus kann dies adressiert werden, so dass eine Verpflichtung von Abgeordneten theoretisch möglich ist.

Im Falle von Fraktionen sind diese Bedenken weniger tragend. Dies ist relevant, da Gesetzesentwürfe des Landtages nur durch Gruppen von Abgeordneten und Fraktionen eingebracht werden dürfen. In Bezug auf einzelne, konkrete Gesetzesvorhaben sind daher Offenlegungspflichten umsetzbar, welche das freie Mandat nicht direkt berühren. Denkbar sind z.B. eine Vorlage von Dokumenten, welche innerhalb der Fraktion oder Gruppe von Abgeordneten im Rahmen der Gesetzeserarbeitung eingegangen sind oder berücksichtigt wurden. Eine Verankerung so einer Pflicht kann in der Geschäftsordnung des Parlaments erfolgen.

## 2.2 Legislativer Fußabdruck

Erfahrungsgemäß gibt es in Ministerien insbesondere Vorbehalte dahingehend, die konkrete inhaltliche Einbeziehung von Außenstehenden in Gesetzgebungsvorhaben und bei Verordnungen offen zu legen. Dies betrifft vor allem die frühe Erarbeitungsphase, in welcher die entscheidenden Weichenstellungen erfolgen. Andererseits ergeben sich entsprechend gerade hier Einfallstore für illegitime Interessenvertretung, welche auch den Abgeordneten der Regierungsparteien großenteils verborgen bleibt. Diese können als Konsequenz ihre Kontrollfunktion nicht voll wahrnehmen.

Es ist zum Beispiel davon auszugehen, dass die Cum-Ex-Affäre – als prominentester Lobbykandal der deutschen Geschichte, der auch die Finanzen der Bundesländer erheblich geschädigt hat – bei Kenntnis der wortgleichen Übernahme aus einem Papier des Bankenverbandes hätte vermieden werden können. Da auf Landesebene eine noch größere Tendenz als im Bund besteht, die verabschiedeten Gesetzesvorhaben in den Ministerien zu erarbeiten, sowie alle Landesverordnungen, verstärkt sich der prinzipielle Regelungsbedarf.

Andererseits besteht die Befürchtung, eine pauschale Offenlegung aller (unaufgefordert zugesendeten) Eingaben und Quellen Dritter erzeuge den Eindruck einer tatsächlichen Berücksichtigung oder gezielten Auslassung bestimmter Gruppen. Einige BürgerInnen und Medien könnten zudem den Sinn von legitimer und erforderlicher Einbeziehung von InteressenvertreterInnen bei der Erarbeitung von Gesetzen und Verordnungen noch nicht verinnerlicht haben, und entsprechend jede Einflussnahme als negativ auslegen.

Wir empfehlen daher, die Möglichkeit einer Begründung der Berücksichtigung von Interessen oder besonders prägender Quellen vorzusehen und tatsächlich zu nutzen. So kann zum Beispiel in die Gesetzesbegründung eine Standard-Sprachformel aufgenommen werden, welche den legitimen und notwendigen Zweck der Berücksichtigung von Informationen Außenstehender kurz allgemein darstellt. Anschließend können Landesregierung oder Landtagsfraktionen eine konkrete Erklärung der Berücksichtigung besonders prägender Quellen von Außenstehenden vornehmen. Dadurch ist es vorbeugend umsetzbar, mögliche pauschale Annahmen nachvollziehbar zu entkräften und den öffentlichen Diskurs pro-aktiv zu gestalten.