

Ausschussvorlage ÄR 20/48 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden zur öffentlichen mündlichen Anhörung

Gesetzentwurf

CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Freie Demokraten

**Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag
(Lobbyregistergesetz)**

– Drucks. [20/10378](#) –

Dringlicher Gesetzentwurf

DIE LINKE

**Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters
beim Landtag – Hessisches Beteiligtentransparenzregistergesetz –
(HBTG)**

– Drucks. [20/10409](#) –

1. Hessischer Städte- und Gemeindebund	S. 1
2. Hessischer Handwerkstag	S. 3
3. Hessischer Städtetag	S. 6
4. Hessischer Landkreistag	S. 8
5. Hessischer Industrie- und Handelskammertag	S. 10
6. Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände	S. 12
7. Bund der Steuerzahler Hessen e.V.	S. 15
8. Prof. Dr. Andreas Polk, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	S. 19
9. Transparency International Deutschland e. V.	S. 28

Hessischer Landtag
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Per Mail Parlament@ltg.hessen.de

Referent Herr Heger
Abteilung 2
Unser Zeichen Hg/amb

Telefon 06108 6001-38
Telefax 06108 6001-57
E-Mail hsgb@hsgb.de

Ihr Zeichen
Ihre Nachricht vom 17.02.2023

Datum 22.03.2023

Anhörung des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der FDP für ein Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz); Drucksache 20/10378, und dem Dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters beim Landtag- Hessisches Beteiligtentransparenzregistergesetzes – (HBTG), Drucksache 20/10409

Sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanken wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den beiden Gesetzentwürfen.

Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden nehmen wir hierzu wie folgt rechtlich Stellung:

1. Lobbyregistergesetz

Soweit es die hier vorgesehene Regelung hinsichtlich der Eintragungspflicht in ein Lobbyregister anbelangt, so gehen wir mit der gesetzlichen Ausgestaltung davor, als wonach § 3 Abs. 2 Nr. 6 des Entwurfes die kommunalen Spitzenverbände keiner Eintragungspflicht unterliegen. Dass es sich bei dem Hessischen Städte- und Gemeindebund um eine Interessenvertretung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden handelt, wird bereits durch § 147 GO gesetzlich normiert, so dass es einer Eintragungspflicht im Sinne von § 2 des Gesetzentwurfes gerade nicht bedarf.

2. Beteiligtentransparenzregistergesetz

Vor dem Hintergrund der Ausführungen zum Lobbyregistergesetz (Ziff. 1) sehen wir die Vorschläge im Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE nicht als erforderlich an, auch wenn die Ziel-

richtung des Gesetzentwurfes (§ 1) grundsätzlich mitgetragen wird, so sehen wir den Gesetzentwurf für ein Lobbyregistergesetz der Fraktionen von CDU BÜNDIS 90/DIE GRÜNEN und FDP als ausreichend und zielführend an.

An der mündlichen Anhörung am 09.05.2023 wird kein Vertreter des Hessischen Städte- und Gemeindebundes teilnehmen können.

Mit freundlichen Grüßen

Heger
Geschäftsführer



Hessischer Handwerkstag ·
Postfach 2960 · 65019 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Frau Präsidentin
Astrid Wallmann
Schlossplatz 1 - 3
65183 Wiesbaden

per E-Mail

**Öffentliche Anhörung des Ältestenrates
Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag – Drucksache 20/10378
Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke für ein Gesetz über die Errichtung eines Beteiligentransparenzregisters beim Landtag – Drucksache 20/10409**

Sehr geehrte Frau Wallmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

für die uns eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns und äußern uns zu dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und Bündnis 90/Die Grünen wie folgt:

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll für die Öffentlichkeit in transparenter Weise dargestellt werden, welche Interessengruppen gegenüber dem Landtag und der Landesregierung auf die demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einwirken wollen. Dies soll durch eine Pflichteintragung in einer öffentlich zugänglichen Liste (Lobbyregister) sichergestellt werden.

Allgemeines:

Das hessische Handwerk unterstützt ausdrücklich das Ziel, den für den demokratischen Willensbildungsprozess unerlässlichen Austausch zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Für die Erarbeitung und Formulierung sach- und adressatengerechter Gesetze ist ein hohes Maß an Fach- und Praxiskenntnis erforderlich, das ohne die Einbeziehung der Expertise und Erfahrung der betroffenen Kreise sowie der Wissenschaft nicht möglich ist.

Der Austausch und die Vermittlung der entsprechenden Fachkenntnisse ist zum Teil sogar ausdrückliche als gesetzliche Aufgabe bestimmter Organisationen normiert. So sind etwa die Handwerkskammern nach § 91, Abs. 1 des Gesetzes zur Ordnung des Handwerks gesetzlich verpflichtet, die Interessen des Handwerks zu fördern und zu diesem Zweck die Behörden durch Anregungen, Vorschläge und durch Erstattung von Gutachten zu unterstützen.

Neben den gesetzlich verpflichteten öffentlich-rechtlichen Organisationen und deren Zusammenschlüssen nehmen auch eine Vielzahl von privaten Interessenvertretungen am Dialog mit der Politik teil, die nicht den gleichen gesetzlichen Offenlegungspflichten hinsichtlich ihrer Aufgaben, Ziele und Finanzierung unterliegen. Hier besteht durchaus die Möglichkeit politischer Einflussnahme bis hin zur Verschleierung von Tatsachen oder bewussten Falschinformation, insbesondere dann, wenn z. B. Partikularinteressen nicht selbst, sondern beispielsweise durch Anwaltskanzleien oder Beratungsgesellschaften vertreten werden. Das Handwerk steht mit seinen in wesentlichen Teilen der mittelbaren Staatsverwaltung zugehörigen Organisationen für eine transparente, sachliche und demokratie-stärkende Interessenvertretung und erwartet, dass diese Maßstäbe auch für alle anderen Vertreter aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft gelten.

Zu § 3 Ausnahmen von der Eintragungspflicht

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht im § 3 eine ganze Reihe von Ausnahmen zur Eintragungspflicht in das geplante Hessische Lobbyregister vor. So ist in § 3 Abs. 1 eine Ausnahme u. a. dann vorgesehen, wenn "die Kontaktaufnahme in Wahrnehmung rechtlicher Beteiligungs-, Anhörungs- und Informationsrechte erfolgt". Nach unserer Auffassung ist diese Ausnahme auf die Handwerkskammern anwendbar, da diese wie oben dargelegt, nach Handwerksordnung gesetzlich zur Interessenvertretung des Handwerks verpflichtet sind.

Diese allgemeine Ausnahme für die Kammern wird aber in § 3, Abs. 2, Nr. 7 wieder eingeschränkt. Dort ist formuliert, dass Kammern und Wirtschaftsverbände nur "in Wahrnehmung der Beteiligungsrechte nach § 4, Abs. 1 des Hessischen Mittelstandsförderungsgesetzes von der Eintragungspflicht im Lobbyregister ausgenommen sind". Diese Beschränkung würde bedeuten, dass die Handwerkskammern bei einer über die Interessenvertretung mit Bezug zu den Beteiligungsrechten bei konkreten Gesetzentwürfen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften, bei weitergehenden allgemeinen Kontaktaufnahmen zu Mitgliedern des Landtages oder der Landesregierung doch wieder einer Eintragungspflicht unterliegen.

Die verschiedensten Ausnahmen nach § 3 sollen nach unserem Verständnis dazu dienen, das Lobbyregister nicht mit Eintragungen von Organisationen, Institutionen und Einrichtungen zu überschwemmen, von denen ohnehin öffentlich bekannt ist, dass diese ihren jeweiligen Aufgaben entsprechend in regelmäßigem Kontakt mit der Landespolitik stehen. Daher erscheint es uns sachgerecht, die (Handwerks-)kammern pauschal vergleichbar zu den kommunalen Spitzenverbänden oder den politischen Parteien von der Eintragungspflicht auszunehmen, also den Bezug zu den Beteiligungsrechten nach dem Hessischen Mittelstandsförderungsgesetz zu streichen. Eine solche Streichung würde die mit dem Gesetz angestrebte Transparenz nach unserer Auffassung nicht beeinträchtigen.

Zum Gesetzentwurf über die Errichtung eines Beteiligentransparenzregisters

Die von der Fraktion Die Linke vorgeschlagene Einführung dieses Registers soll für einen Teilbereich der interessenpolitischen Einflussnahme auf die Landespolitik der Öffentlichkeit zusätzliche Informationen bereitstellen.

Allerdings stehen bereits jetzt auf der Internetseite des hessischen Landtags sowie über das Landtagsinformationssystem Informationen, welche Institutionen zu einer Anhörung zur Stellungnahme aufgefordert wurden, welche eine Stellungnahme abgegeben haben und diese Stellungnahme dort als Download zur Verfügung. Uns erschließt sich daher der Zusatznutzen des vorgeschlagenen Registers nicht, so dass wir uns dagegen aussprechen.

An der mündlichen Anhörung des Ältestenrates des Hessischen Landtages am 9. Mai 2023 nehmen wir teil.

Mit freundlichen Grüßen



Stefan Füll
Präsident



Bernhard Mundschenk
Geschäftsführer

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Die Präsidentin des Hessischen Landtags
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

**Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz über die Führung
eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag
(Lobbyregistergesetz), Drucksache 20/10378
und
Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz über die
Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters beim
Landtag – Hessisches Beteiligtentransparenzregistergesetz,
Drucksache 20/10409**

Ihre Nachricht vom:
17.02.2023

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:
024.3 Gi/Hu

Durchwahl:
0611/1702-11

E-Mail:
schmidt@hess-staedtetag.de

Datum:
30.03.2023

Stellungnahme Nr.:
034-2023

Sehr geehrte Frau Präsidentin Wallmann,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zu den Gesetzesvorhaben
der CDU Fraktion und Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
(Drucksache 20/10378) sowie der Fraktion DIE LINKE (Druck-
sache 20/10409) Stellung zu nehmen.

Der Hessische Städtetag ist als Kommunalen Spitzenverband kein
Lobbyist, sondern ist gesetzlich vorgesehener Vertreter eines
Teils der staatlichen Organisation. Insofern ist es richtig, dass die
CDU Fraktion und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in
ihrem Vorhaben die Kommunalen Spitzenverbände nicht zu einer

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden

Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Eintragung ins Lobbyregister verpflichten wollen. Deshalb bestehen unsererseits keine Bedenken gegen deren gesetzliches Vorhaben.

Diese Einschränkung des Registers sieht das Vorhabens der Fraktion DIE LINKE nicht vor. Insoweit lehnen wir deren Gesetzesvorhaben ab.

Bei der mündlichen Anhörung am 9. Mai 2023 werden wir durch Herrn Geschäftsführenden Direktor Dr. Jürgen Dieter vertreten.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Stephan Gieseler
Direktor



Hessischer
Landkreistag

Hessischer Landkreistag · Frankfurter Str. 2 · 65189 Wiesbaden

An die
Präsidentin des Hessischen Landtages
Frau Astrid Wallmann
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Frankfurter Str. 2
65189 Wiesbaden
Telefon (0611) 17 06 - 0
Durchwahl (0611) 17 06- 12
Telefax-Zentrale (0611) 17 06- 27
PC-Fax-Zentrale (0611) 900 297-70
PC-Fax-direkt (0611) 900 297-72
e-mail-Zentrale: info@hlt.de
e-mail-direkt: ruder@hlt.de
www.HLT.de
Datum: 29.03.2023
Az. : Ru/We/002.46

Ausschließlich per E-Mail an: praesidentin@ltg.hessen.de
f.schoenwetter@ltg.hessen.de

**Öffentliche mündliche Anhörung des Ältestenrates
zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU, Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Fraktion der FDP über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz), Drucks. 20/10378
sowie
zu dem Dringlichen Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters beim Landtag – Hessisches Beteiligtentransparenzregistergesetzes – (HBTG), Drucks. 20/10409
Ihr Schreiben vom 17. Februar 2023**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Übermittlung der beiden o. g. Gesetzentwürfe sowie die damit einhergehende Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns. Der Hessische Landkreistag erklärt sich hierzu wie folgt:

Beide Gesetzentwürfe wollen den Einfluss von „Lobbyvertretern und -organisationen“ auf die parlamentarische Willensbildung und den Gesetzgebungsprozess transparenter gestalten. Dieses Ziel kann der Hessische Landkreistag grundsätzlich teilen.

Der Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE über ein Beteiligtentransparenzregister enthält keine Privilegierung der kommunalen Spitzenverbände. Dokumentationspflichtig wären nach § 3 Abs. 2 alle Beteiligten, die inhaltlich durch schriftliche Beiträge, insbesondere Stellungnahmen, Einfluss nehmen oder Anregungen geben. Das würde auch die Spitzenverbände betreffen.

Die Dokumentationspflicht, welche primär die Landesverwaltung betrifft, ist hinsichtlich der Einflussnehmenden außerdem unklar formuliert. Bei Einbringung eines Ge-

setzesentwurfs müssten die Einreicher (einbringende Fraktionen oder Abgeordnete) den Dokumentationspflichten nachkommen. Jedoch müssten auch Einflussnehmende nach § 4 Abs. 3 die erforderlichen Angaben vollständig, inhaltlich zutreffend und unverzüglich nach dem jeweiligen Beteiligungsbeitrag an den Hessischen Landtag übermitteln. Das gilt auch für die Mitteilungen von Veränderungen.

Diese Dokumentationspflichten im HBTG bei jeder Stellungnahme etc. würden legislative Verfahren erschweren und letztendlich die Arbeit der kommunalen Spitzenverbände gefährden. Da kommunale Spitzenverbände und ihre Mitglieder Gemeinwohlinteressen der Bürgerinnen und Bürger vertreten und diese Arbeit gesetzlich vorgesehen und abgesichert ist (BeteiligungsG, HGO/HKO), ist eine Ausnahme solcher Verbände von der Dokumentationspflicht wichtig und geboten. Dem Entwurf der Fraktion DIE LINKE sehen wir deshalb kritisch.

Der vorliegende Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP über die Führung eines Lobbyregisters sieht eine sinnvolle Ausnahme der kommunalen Spitzenverbände und anderer Interessensvertreter vor. Wir können deshalb diesen Gesetzesentwurf befürworten.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Jan Hilligardt
Direktor

HIHK e. V. - Karl-Glässing-Straße 8 - 65183 Wiesbaden

An die Mitglieder des Ältestenrats
Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz), Drucksache 20/10378,

sowie

zu dem Dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE für ein Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters beim Landtag – Hessisches Beteiligtentransparenzregistergesetz – (HBTG), Drucksache 20/10409

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Vertretung gesellschaftlicher Interessen gegenüber Politik und allgemeiner Öffentlichkeit gehört zu den Wesensmerkmalen einer Demokratie. Insbesondere die Expertise von Kammern, Verbänden, Vereinen, Unternehmen, Organisationen und weiteren Akteuren der Interessenvertretung bei politischen Entscheidungsprozessen ist ein wichtiger Bestandteil bei Gesetzgebungsverfahren.

1. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Fraktion der Freien Demokraten

§ 3 Ausnahmen von der Eintragungspflicht

Nach § 3 Abs. 1 Lobbyregistergesetz besteht keine Pflicht zur Eintragung, wenn die Kontaktaufnahme in „Wahrnehmung rechtlicher Beteiligungs-, Anhörungs- oder Informationsrechte“ erfolgt. Den Industrie- und Handelskammern werden in § 1 Abs. 1 IHKG verschiedene gesetzliche Aufgaben zugewiesen, darunter die Gesamtinteressenvertretung. Damit besteht unseres Erachtens keine Notwendigkeit, dass sich

3. April 2023

Unser Zeichen:

Gemeinsam für Hessens
Wirtschaft: Der HIHK koordiniert
die landespolitischen Aktivitäten
der zehn hessischen Industrie-
und Handelskammern.

Ihr Ansprechpartner:

Prof. Dr. Friedemann Götting
Tel. 611 1500-156
f.goetting@wiesbaden.ihk.de

Hessischer Industrie- und
Handelskammertag (HIHK) e. V.
Karl-Glässing-Straße 8
65183 Wiesbaden
info@hihk.de | www.hihk.de

Präsidentin:
Kirsten Schoder-Steinmüller

Geschäftsführer:
Frank Aletter

Wiesbadener Volksbank eG
IBAN DE05 5109 0000 0000 6539 00
BIC (Swift-Code) WIBADE5W

Amtsgericht Wiesbaden
Register Nr.: VR 7167

Industrie- und Handelskammer in das Lobbyregister eintragen müssen.

Allerdings führt § 3 Lobbyregistergesetz in Abs. 2 im Einzelnen – und nicht abschließend – auf, für wen eine Eintragungspflicht nicht besteht. Hier sind die Industrie- und Handelskammern (als „Kammern“) in Nr. 7 genannt, allerdings nicht pauschal, sondern soweit sie Beteiligungsrechte nach § 4 Abs. 1 des Hessischen Mittelstandsförderungsgesetzes wahrnehmen. Dies könnte implizieren, dass sich Industrie- und Handelskammern eintragen müssen, wenn sie sich nicht bei einer (offiziellen) Anhörung zu einem konkreten Gesetzgebungsvorhaben einbringen, sondern davon losgelöste politische Kontaktgespräche führen.

Daher sprechen wir uns für eine Änderung von § 3 Abs. 2 Nr. 7 Lobbyregistergesetzes aus, indem dort – zumindest für die öffentlich-rechtlich organisierten und gebundenen – Kammern die Beschränkung auf das Hessische Mittelstandsförderungsgesetzes zu streichen ist. Dann könnte man den Kammern auch eine eigene Ziffer widmen, vergleichbar der Nr. 6 mit den „Kommunalen Spitzenverbänden“. Dort könnte es etwa auch heißen, ausgenommen sind „Körperschaften des öffentlichen Rechts, die der Landesaufsicht unterliegen“.

Die Interessenvertretung durch Industrie- und Handelskammern erfolgt im Auftrag eines gesetzlichen Auftrags nach § 1 IHKG. Zudem unterliegen Industrie- und Handelskammern bei ihrer Meinungsbildung und Äußerungen rechtlichen Vorgaben, die sie deutlich von anderen Akteuren der Interessenvertretung unterscheiden.

2. Gesetzentwurf der Fraktion die LINKE

Bereits heute stehen auf der Internetseite des hessischen Landtags sowie über das Landtagsinformationssystem die zu Gesetzentwürfen abgegebenen Stellungnahmen zur Verfügung. Wir sehen daher keine Notwendigkeit für eine gesetzliche Regelung für das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Register.

Mit freundlichen Grüßen



Frank Aletter
Geschäftsführer



Prof. Dr. Friedemann Götting
Federführung Recht



Stellungnahme
der Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände
zur
öffentlichen Anhörung
des Ältestenrates im Hessischen Landtag
am 9. Mai 2023
Hessisches Lobbyregistergesetz

Frankfurt, 5. April 2023

Die Fraktionen der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der Freien Demokraten haben einen Gesetzentwurf über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz, Drucksache 20/10378) in das parlamentarische Verfahren eingebracht.

Gleichzeitig hat die Fraktion Die Linke einen „Dringlichen Gesetzentwurf“ für ein Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters (HBTG, Drucksache 20/10409) eingebracht.

Die Präsidentin des Hessischen Landtags hat in diesem Zusammenhang die Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände (VhU) im Rahmen einer Anhörung zur Stellungnahme aufgefordert. Hierfür danken wir und kommen im Rahmen der gesetzten Frist der Aufforderung gerne nach.

Vorbemerkung:

Auch im Bundesland Hessen soll ähnlich zur Regel im Bund ein Register eingeführt werden, in das Lobbyvereinigungen die handelnden Personen und den Inhalt der Lobbyarbeit eintragen sollen.

Zielsetzung beider Gesetzentwürfe ist es, dass nur noch die Organisationen, Einrichtungen und Einzelpersonen an parlamentarischen Anhörungen im Hessischen Landtag teilnehmen dürfen, die in das geplante Register eingetragen sind.

Zum Gesetzentwurf von CDU, Grünen und der FDP:

Wichtig ist der hessischen Wirtschaft, dass Landesvereinigungen sozialpolitischer Verbände, welche gemäß § 3 Abs. 2 des Entwurfs von der Eintragungspflicht ausgeschlossen sind, ebenfalls privilegiert und von der Eintragungspflicht ausgeschlossen werden.

Im Rahmen von in § 4 des Entwurfs vorgesehenen Veröffentlichungen muss dem Datenschutz Genüge getan werden. Bei der Veröffentlichung von Lobbyregistereinträgen sollte daher von der Möglichkeit der Anonymisierung personenbezogener Daten Gebrauch gemacht werden.

Entgegen § 2 des Entwurfs dürfen die im Lobbyregister eingetragenen Organisationen nicht zur Teilnahme an Anhörungen im hessischen Landtag verpflichtet werden. Es sollte nur ein Recht auf Teilnahme bestehen.

Eine jährliche Revision des Eintrags wie im Bundeslobbyregistergesetz ist abzulehnen. Vielmehr müssen Änderungen des Beitrags dem zur Eintragung Verpflichteten selbst vorbehalten bleiben und sollten nur dann erfolgen müssen, wenn sich am Inhalt der Eintragung substantziell etwas ändert.

Eine Veröffentlichungspflicht von Jahresabschlüssen wie im Bundeslobbyregistergesetz würde nach unserer Rechtsauffassung eine nicht gerechtfertigte Ausdehnung der Publizierungsverpflichtungen nach dem HGB zur Folge haben. Der Gesetzgeber hat die Publizierungspflicht bewusst abschließend im HGB geregelt, daher darf keine Ausdehnung dieser Regelungen in Hessen über das Lobbyregistergesetz stattfinden.

Zum Gesetzentwurf der Linken:

Soweit im Gesetzentwurf der Fraktion der Linken weitergehende Vorschläge vorhanden sind, sind diese allesamt abzulehnen. Die Vorschläge gehen über das zur Transparenz Notwendige hinaus und belasten Unternehmen und die hessische Wirtschaft finanziell und administrativ in unangemessener Weise.

Frankfurt am Main, den 5. April 2023



Dirk Pollert
Hauptgeschäftsführer



Prof. Dr. Franz-Josef Rose
Leiter Recht



**Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler (BdSt) Hessen zum
Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP für
ein Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag
(Lobbyregistergesetz), Drucksache 20/10378 mit dem Entwurf der Ausführungsbestimmungen (Stand Februar 2023)**

und zum

**Dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion Die Linke für ein Gesetz über die Er-
richtung eines Beteiligtentransparenzregisters im Hessischen Landtag – Hessi-
sches Beteiligtentransparenzregistergesetz – (HBTG), Drucksache 20/10409**

Zum Lobbyregistergesetz (Drucksache 20/10378) mit dem Entwurf der Ausführungsbestimmungen:

Vorbemerkung

Der Bund der Steuerzahler Hessen begrüßt die Absicht des Gesetzentwurfs, Entscheidungsprozesse des Hessischen Landtags für alle Bürgerinnen und Bürger transparenter zu machen und hierzu nach dem Vorbild anderer Bundesländer ein Lobbyregister für Organisationen einzuführen, die an Anhörungsverfahren beteiligt werden wollen oder auf andere Weise Einfluss auf parlamentarische Verfahren nehmen.

Zu den Angaben, die nach § 2 des Gesetzentwurfs zu machen sind, haben wir folgende Anmerkungen:

§ 2 Abs. 1 Nr. 1-3 dürften unstrittig sein.

Zu Nr. 4 (Mitgliederzahl) weisen wir darauf hin, dass einige Gruppierungen, die bisher an Anhörungen teilgenommen haben, möglicherweise überhaupt keine formalen Mitgliedschaften haben. Hier wäre z.B. an Netzwerke oder Bürgerinitiativen zu denken, die sich über einen längeren Zeitraum für oder gegen konkrete Maßnahmen vor Ort wenden, gleichzeitig aber vom Landesgesetzgeber eine generelle Lösung ihres übergeordneten Problems einfordern (z.B. als aktueller Fall die Abschaffung der Straßenbeiträge). Für solche Fälle wäre es notwendig, dass die Angabe „keine formale Mitgliedschaft“ zulässig ist.

Bei Mitgliederorganisationen wie eingetragenen Vereinen verändert sich (wie z.B. auch bei Parteien) die Zahl der Mitglieder ständig, weil es gerade bei größeren Organisationen nahezu täglich Ein- und Austritte gibt. § 2 Abs. 3 schreibt vor, dass Änderungen der Pflichtangaben dem Landtag unverzüglich mitzuteilen sind. Es kann sicher nicht Sinn der Sache sein, dass ein Verein wie der Bund der Steuerzahler Hessen nach einer Eintragung ins Lobbyregister täglich neue Mitgliederbestandsmeldungen an den Hessischen Landtag sendet. Die genaue Mitgliederzahl dürfte auch unerheblich sein, interessant ist wohl eher die ungefähre Größe einer Organisation, also ob sie z.B. 100 oder 50.000 Mitglieder hat. Wir regen deshalb an, eine Angabe der Mitgliederzahl in Intervallen vorzusehen, also z.B. bis zu 1.000, bis zu 10.000, bis zu 25.000, bis zu 100.000, über 100.000. Dadurch würde die Notwendigkeit zu Änderungsmeldungen stark reduziert.

Bei Nr. 5 (Zahl der angeschlossenen Organisationen) gehen wir davon aus, dass sich diese Anforderung ausschließlich an Dachverbände richtet. Falls dies so gemeint ist, sollte die Formulierung entsprechend konkretisiert werden. Mitgliederorganisationen wie eingetragene Vereine haben häufig auch Mitglieder, die man als Organisationen bezeichnen müsste, deren Zweck aber mit dem Satzungszweck des im Lobbyregister einzutragenden Vereins nichts zu tun hat. Wenn sich also zum Beispiel ein regionaler Schachverein entscheiden sollte, Mitglied im Bund der Steuerzahler Hessen zu werden, dann hat dies nichts damit zu tun, dass man sich vom Bund der Steuerzahler eine Förderung des Schachsports verspricht. Vielmehr dürfte es diesem beitretenden Verein dann darum gehen, den Satzungszweck des Bundes der Steuerzahler Hessen zu fördern. In diesen Fällen wäre mit einer Pflichtangabe zur Mitgliedschaft eines solchen Vereins nichts gewonnen. Für den im Lobbyregister eingetragenen Verein wäre es jedenfalls fehleranfällig, die eigene Mitgliedschaft daraufhin zu selektieren, welche Mitglieder unter den Begriff „Organisationen“ zu fassen sind.

Zu den Ausnahmen von der Eintragungspflicht nach § 3:

Die Ausnahme von der Eintragungspflicht für Kirchen und Religionsgemeinschaften (Nr. 4) ist aus unserer Sicht nicht zwingend und ergibt sich nach unserer Einschätzung – anders als bei den Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen in Wahrnehmung ihrer Funktion als Tarifpartner (Nr. 5) – auch nicht aus den Bestimmungen des Grundgesetzes und der Hessischen Verfassung. Aus den Formulierungen im Entwurf der Ausführungsbestimmungen lässt sich nach unserem Eindruck herauslesen, dass auch die Antragsteller hier einen Unterschied sehen. Während die Ausnahme bei den Religionsgemeinschaften damit begründet wird, man wolle der Religionsfreiheit umfassend Rechnung tragen, wird die Ausnahme für die Tarifpartner als grundgesetzlich „geboten“ und „erforderlich“ bezeichnet.

Die Ausnahmen im Rahmen des diplomatischen und konsularischen Verkehrs (Nr. 11) und für Interessenvertretungen ohne dauerhafte Vertretung in Deutschland (Nr. 13) sind nachvollziehbar. Nr. 13 soll laut den Ausführungsbestimmungen Gefährdungen von Personen und Organisationen, die im Ausland unter schwierigen rechtsstaatlichen Bedingungen tätig sind und sich dort bürgerrechtlich engagieren, ausschließen. Andererseits hat sich kürzlich am Beispiel des Europäischen Parlaments gezeigt, dass es auch im Interesse ausländischer Akteure liegen kann, die Parlamente anderer Staaten oder Staatenverbände zu beeinflussen. Inwieweit dies auch

im Hinblick auf ein Bundesland gilt, können wir nicht beurteilen. Man sollte diese Thematik jedoch im Blick behalten.

Zum Beteiligentransparenzregistergesetz (Drucksache 20/10409)

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, mit Hilfe eines Beteiligentransparenzregisters öffentlich nachvollziehbar aufzuschlüsseln, wer in welcher Form an welchen parlamentarischen Prozessen inhaltlich beteiligt war. Die Beteiligung von Organisationen, Einrichtungen und Einzelpersonen an parlamentarischen Vorhaben soll dokumentiert und damit Transparenz und Nachvollziehbarkeit geschaffen werden.

Es ist der Tat von Interesse für die Bürgerinnen und Bürger, wenn z.B. ein in den Landtag eingebrachter Gesetzentwurf durch Interessenvertreter erarbeitet und dann von einer Fraktion oder der Landesregierung unverändert übernommen wurde. Dies dürfte auf Landesebene aber eine absolute Ausnahme sein.

Auch die Frage, welche Organisationen in einem Anhörungsverfahren beteiligt wurden (und im Umkehrschluss: welche nicht), ist sicher für manche Bürgerinnen und Bürger von Interesse.

Es stellt sich allgemein die Frage, wie Einflussnahmen lückenlos und gleichzeitig praktikabel dokumentiert werden können. So könnte es z.B. sein, dass eine Organisation ein selbst erstelltes Gutachten an Landesregierung und Landtagsfraktionen sendet und eine Idee oder ein Argument aus diesem Gutachten erheblich später in einen Gesetzentwurf einfließt. In einem solchen Fall wird die betroffene Interessenvertretung möglicherweise überhaupt keine Kenntnis von ihrem konkreten Einfluss erhalten. Die Urheber des Gesetzentwurfs wiederum führen ihre Vorschläge subjektiv möglicherweise gar nicht auf das konkrete Gutachten zurück, das nur eine von vielen Informationsquellen für eine Gesetzesinitiative war.

Die Frage, wo die untere Schwelle für eine Dokumentationspflicht liegen soll, ist schwierig zu entscheiden. So könnte neben einem Gutachten natürlich auch eine Presseerklärung, ein Artikel in einer Verbandszeitschrift oder jede andere denkbare schriftliche Quelle Einfluss auf ein Gesetzesvorhaben haben. Neben schriftlichen Quellen, auf die der vorliegende Gesetzentwurf abstellt, könnten aber auch persönliche Gespräche oder der Besuch bestimmter Veranstaltungen (z.B. Demonstrationen) durch Abgeordnete oder Mitglieder der Landesregierung eine große Bedeutung für Entscheidungen oder parlamentarische Vorstöße haben. Solche Gespräche können selbst im privaten Bereich stattfinden, wenn z.B. Abgeordnete im Freundeskreis von bestimmten Problemen bei der Kinderbetreuung oder an den Schulen erfahren und Lösungsvorschläge der Betroffenen übernehmen.

Eine überzeugende Lösung für die Problematik der unteren Schwelle der Dokumentationspflicht ist dem vorliegenden Gesetzentwurf aus unserer Sicht nicht zu entnehmen. Eine lückenlose Dokumentation halten wir jedenfalls für unmöglich.

Falls ein Beteiligtentransparenzregister politisch erwünscht ist, plädieren wir deshalb dafür, zunächst nur die Beteiligung von Interessenvertretern in konkreten Regierungsanhörungen und konkreten Anhörungen des Hessischen Landtags mit dem in Drucksache 20/10378 vorgesehenen Lobbyregister zu verknüpfen. So könnten alle Bürgerinnen und Bürger transparent nachvollziehen, welche im Lobbyregister aufgeführten Organisationen und gegebenenfalls Einzelpersonen an welchem Anhörungsverfahren beteiligt wurden.

Wiesbaden, 05.04.2023



Joachim Papendick
Vorsitzender

Stellungnahme
von



Hochschule für
Wirtschaft und Recht Berlin
Berlin School of Economics and Law

Prof. Dr. Andreas Polk¹
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

zur öffentlichen mündlichen Anhörung des Hessischen Landtages
am 9. Mai 2023

Gesetzentwurf Fraktionen der CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Freie Demokraten
Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Drks 20/10378)

Gesetzentwurf Fraktion DIE LINKE
Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters im Hessischen Landtag
Hessisches Beteiligtentransparenzregistergesetz (Drks 20/10409)

1. Generelle Anmerkungen

Es ist zu begrüßen, dass Fraktionen des Hessischen Landtags Initiativen für mehr Transparenz im Lobbyismus unternehmen. Während die Initiative zum Lobbyregister darauf abzielt, die Akteure der Einflussnahme zu benennen, verfolgt die Initiative zur Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters (HBTG) das Ziel, die Gegenstände der Einflussnahme offenzulegen, d.h. wer mit wem Kontakt hat und basierend auf welchen Stellungnahmen Einfluss nimmt. Es ist positiv hervorzuheben, dass beide Ansätze sowohl die Legislative also auch die Exekutive erfassen.

Grundsätzlich ist mehr Transparenz im Lobbyismus notwendig, sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene.² Auf verschiedenen politischen Ebenen gibt es bereits Transparenzvorgaben: Auf Bundesebene existiert seit dem Jahr 2022 das Lobbyregister, das die Interessengruppen benennt und das Ziel verfolgt, ihre finanziellen und personellen Ressourcen offenzulegen. Besonders hervorzuheben ist, dass das Lobbyregister des Bundes auch Lobbyagenturen erfasst, die im Auftrag Dritter Einfluss nehmen. Auf Länderebene haben mehrere Länder Lobbyregister eingeführt, einige Länder (bspw. Thüringen) kennen auch Regeln zum legislativen Fußabdruck. Es ist daher ganz grundsätzlich zu befürworten, dass sich das Land Hessen dem Thema Transparenz im Lobbyismus widmet.

Transparenz ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel um unser demokratisches System zu stärken. Ein Mehr an Transparenz ist mit administrativen Kosten verbunden. Es ist daher kritisch zu hinterfragen, welche Ziele das jeweilige Transparenzvorhaben verfolgt und wie sich diese Ziele effektiv und kosteneffizient erreichen lassen. Zudem ist es wichtig festzulegen, auf welcher Seite die Kosten anfallen, die mit der Umsetzung der Transparenzvorgabe verbunden

1 Kontakt: Prof. Dr. Andreas Polk, Badensche Str. 50, 10825 Berlin, M: polk@hwr-berlin.de, T: @RuhrpottPolk.

2 Vgl. Polk (2020). What do we Know About Lobbying in Germany? *Review of Economics*, 71(1), 43-79; Polk (2023). Lobbyismus in Deutschland, in: A. Polk, K. Mause (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*, Wiesbaden: Springer, 501-524.

sind (also bei den Interessengruppen als Sender der Einflussnahme oder den politischen Entscheidungsträgern in Legislative und Exekutive als Empfänger der Einflussnahme). Zudem ist in zeitlicher Hinsicht zu klären, ob die Transparenzvorgaben darauf abzielen, die Einflussnahme nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens abzubilden (ex post) oder bereits während des politischen Entscheidungsfindungsprozesses (ex ante).

Ich begründe folgende Kriterien für ein Mehr an Transparenz im Lobbyismus:

- Die Transparenzvorgaben sollten es so gut wie möglich erlauben, während des Politikfindungsprozesses Wege der Einflussnahme offenzulegen (ex ante). Sofern dies nicht möglich ist, ist ein Mehr an Transparenz ex post einem Fehlen an Transparenz vorzuziehen.

Begründung: Ein ausgewogener Interessengruppenwettbewerb ist unabdingbar, damit die Einflussnahme durch Lobbyismus positive Wirkungen entfalten kann. Nur wenn alle gegensätzlichen Interessen in der Lage sind ihre Anliegen im Entscheidungsfindungsprozess zu artikulieren, können sich die politischen Entscheidungsträger ein ausgewogenes Bild der Verhältnisse machen und zum Wohle der Allgemeinheit Entscheidungen treffen. Die Transparenz ex ante fördert nicht nur die Qualität der Entscheidungsfindung, sondern stärkt auch das Vertrauen in unser demokratisches System.³ Da sich auch im Nachhinein etwas aus abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren über die zugrundeliegende Einflussnahme lernen lässt, ist im Zweifelsfalle ein Verständnis der Entscheidungsfindungsprozesses ex post einem Fehlen von Transparenz vorzuziehen.

- Die politische Seite sollte möglichst von administrativen Lasten befreit sein. Die Transparenzvorgaben sind so auszugestalten, dass diese von den Interessengruppen getragen werden.

Begründung: Lobbyismus, also die Vertretung von Partikularinteressen, wird aus Eigennutz der Interessengruppen getätigt. Um diese Aktivitäten in gesellschaftlich wünschenswerte Bahnen zu lenken sind Transparenzvorgaben notwendig. Es ist daher angemessen, die Kosten, die mit dem notwendigen Ordnungsrahmen für Interessenvertretung einhergehen, bei den Interessengruppen anzulegen. Zudem ist die Politik in Legislative und Exekutive ohnehin schon sehr stark ausgelastet, so dass sie – soweit es sich umsetzen lässt - von Anforderungen durch Transparenzvorgaben weitgehend befreit werden sollte.

Damit die Einflussnahme auch zum Wohle der Allgemeinheit Wirkung entfalten kann, sind in drei Bereichen Transparenzvorgaben notwendig:

- Es ist abzubilden, welche Gruppen und Akteure mit welchen Ressourcen Einfluss nehmen. Dabei ist auch abzubilden, welche Gruppen diese Akteure in welchem Ausmaß finanzieren. Das schließt insbesondere Lobbyagenturen – aber auch Einzelpersonen - ein, die im Auftrag Dritter tätig werden. Beispielsweise hat das Lobbyregistergesetz auf Bundesebene zum Ziel, diese Wege der Einflussnahme abzubilden. Auch der vorliegende Vorschlag der Regierungsfractionen ist hier einzuordnen.

³ Vgl. Epperson, Habla und Wagner (2019). Wie der Einfluss von Lobbyismus auf die Politik in Deutschland und der EU wahrgenommen wird. ZEW-Kurzexpertise 19-04, 23.08.2019. Online: https://ftp.zew.de/pub/zew-docs/gutachten/ZEW_Expertise_Lobbyismus_2019.pdf

- Es ist abzubilden, auf welche Weise Stellungnahmen von Interessengruppen in Gesetzesvorhaben einfließen, bzw. welche Positionen keine Berücksichtigung finden. Dieser sogenannte legislative und exekutive Fußabdruck erlaubt im Wesentlichen im Nachhinein (ex post) zu beurteilen, wer sich im politischen Wettbewerb durchsetzen konnte. Ansätze eines solchen Fußabdrucks gibt es auf Bundesebene durch § 47 Abs. 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien⁴, sowie beispielsweise im Bundesland Thüringen (Thüringer Beteiligentransparenz-dokumentationsgesetz; ThürBeteilDokG). Der Vorschlag für ein Hessisches Beteiligentransparenzregistergesetz ist hier einzuordnen.
- Es ist abzubilden, welche Akteure mit welchen Informationen in laufenden Gesetzgebungsverfahren im Rahmen des informationellen Lobbyismus Einfluss nehmen. Hierzu ist es notwendig einen Ordnungsrahmen zu schaffen, der zeitnah sowohl die Termine zur Einflussnahme abbildet sowie die dort besprochenen Inhalte, bspw. durch die Veröffentlichung der (um Geschäftsgeheimnisse bereinigten) Stellungnahmen.⁵ Durch diese ex-ante-Transparenz ist es möglich, dass sich schon im laufenden Gesetzgebungsverfahren gegensätzliche Interessengruppen einbinden um im politischen Wettbewerb und unter Bezug aufeinander um die besten Ideen zu ringen. Ziel muss es sein, dass die Einflussnahme im Ideenwettbewerb ihre bestmögliche gesellschaftliche Wirkung entfalten kann. In einem frühen Ansatz ist ein solches System auf EU-Ebene bereits etabliert, womit Kontaktaufnahmen auf Kommissionsebene publik gemacht werden müssen.⁶

Die Ausgestaltung eines Ordnungsrahmens für mehr Transparenz im Lobbyismus ist komplex und muss selbstverständlich unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben erfolgen, dies sind insbesondere:

- Die Amtsinhaber, insbesondere die Abgeordneten in der Legislative, dürfen nicht unzulässig in der Ausübung ihres freien Mandats eingeschränkt werden.
- Alle Grundrechte sind zu wahren. Hierzu gehören beispielsweise Persönlichkeitsrechte oder Rechte zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen.
- Höchstrichterlicher Vorgaben sind zu wahren, insbesondere solche im Rahmen von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts.

4 In Verbindung mit der „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren“ vom 15.11.2018. Nähere Informationen hierzu unter <https://www.bundestag.de/presse/hib/853680-853680>.

5 Vgl. hierzu auch die Forderung der Group of States against Corruption des Europarates (GRECO) im Fünften Evaluierungsbericht Deutschland vom 29.10.2020, Randziffer 60, mit der Empfehlung (iv), „...wesentliche Beiträge zu Gesetzesentwürfen, die vor der Einleitung des Beteiligungsverfahrens eingehen, nebst deren Quelle zu identifizieren, zu dokumentieren und offenzulegen“; sowie Randziffer 63, mit der Empfehlung (v) zur „...Einführung detaillierter Regelungen über die Art und Weise, in der hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive Kontakte mit Lobbyistinnen und Lobbyisten und sonstigen Dritten, die die gesetzgeberischen und sonstigen Tätigkeiten der Regierung zu beeinflussen suchen, unterhalten; und (ii) die Offenlegung ausreichender Angaben über die mit diesen Kontakten verfolgten Zwecke, wie etwa die Identität der Person oder Personen, mit der oder denen (oder in dessen oder deren Namen) das Gespräch oder die Gespräche geführt wurden sowie die jeweilige(n) konkrete(n) Gesprächsinhalt(e).“ Online: <https://rm.coe.int/funfte-evaluierungsrunde-korruptionspravention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9>.

6 Vgl. Art. 7 Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission (2018/C 65/06). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0221%2802%29>.

2. Der Gesetzentwurf Drks 20/10378

Der Gesetzentwurf dient dazu, Transparenzvorgaben in Hinblick auf ein Lobbyregister zu etablieren. Dies ist vor dem Hintergrund des oben Dargelegten richtig und grundsätzlich zu unterstützen. Der Entwurf enthält keine Vorgaben zur Einführung eines legislativen und exekutiven Fußabdrucks oder zur Abbildung des informationellen Lobbyismus im Rahmen der Kontaktaufnahme.

2.1 Allgemeine Anmerkungen

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zur Einführung eines Lobbyregisters enthält verschiedene unterstützenswerte Elemente: Zunächst ist grundsätzlich positiv zu bewerten, das sich der Hessische Landtag dem Thema Transparenz im Lobbyismus widmet und einen Ordnungsrahmen für den Lobbyismus schaffen möchte. Ein effektiver Ordnungsrahmen ist wesentlich dafür, dass die Einflussnahme positive gesellschaftliche Wirkung entfaltet. Auch ist es richtig, dass sich die Berichtspflicht auf Einflussnahme gegenüber der Legislative und Exekutive bezieht und explizit auch Bezug zu den Fraktionen und anderen Organen herstellt. Durch die besondere Rolle der Exekutive bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen und bei der Verabschiedung von Verordnungen ist es notwendig, auch die Exekutive in das Transparenzvorhaben mit einzubeziehen. Dies tut der Entwurf, dies ist positiv zu unterstützen.

Damit das Lobbyregister des Landes Hessen möglichst effektiv Wirkung entfalten kann, empfehle ich die Lücken, die der aktuelle Gesetzentwurf enthält, zu schließen. Als Orientierung empfehle ich das Lobbyregister des Bundes heranzuziehen. Dieses ist zwar nicht lückenlos ausgestaltet⁷, das Lobbyregister des Landes Hessen sollte aber nicht hinter den Regelungsrahmen des Bundes zurückzufallen.

Ich empfehle, den vorliegenden Entwurf zum Lobbyregister für den Hessischen Landtag (LR-E) wie folgt zu ergänzen:

1. Bisher sieht der Entwurf eine Berichtspflicht bei Kontaktaufnahme in die Exekutive auf Staatssekretäresebene vor. Hier empfehle ich die Vorgaben zur Kontaktaufnahme bis auf Referatsebene zu erweitern. Gerade in Hinblick auf die frühe Gesetzgebungsphase, aber auch in Hinblick auf Verordnungen, wird auf Referatsebene substantielle Arbeit geleistet, die regelmäßig Gegenstand von Einflussnahme ist. Dies ist im Lobbyregister abzubilden.⁸
2. Der gegenwärtige Gesetzentwurf würde mit den Veröffentlichungspflichten aus § 2 Abs. 1 LR-E im Wesentlichen zu einer Verbändeliste führen, ähnlich wie sie der Bundestag im Jahre 1972 eingeführt und mit der Einführung des Lobbyregisters abschaffte. Der vorliegende Gesetzentwurf fällt in dieser Hinsicht weit hinter die Vorgaben des Bundes zurück, da er keine Normen enthält zur (i) Offenlegung von finanziellen und

⁷ Zu Kritik vgl. Polk (2021). Mehr Transparenz durch das Lobbyregister? Wirtschaftsdienst 2021/2, 121-126.

⁸ Das Lobbyregister im Bund definiert eine Kontaktaufnahme bis hin zur Unterabteilungsleiter als berichtspflichtig. Nach den Stand der aktuellen Beratungen zur Novellierung des Lobbyregisters ist es vorgesehen, diese Berichtspflicht bis auf die Referatsebene zu erweitern. Das Land Hessen sollte hier von vornherein nicht hinter zurücktreten.

personellen Ressourcen, (ii) zur namentlichen Nennung der Interessenvertreter, (iii) zur Finanzierung von Interessengruppen, (iv) zu den Gegenständen der Einflussnahme und (v) den Auftraggebern von Lobbyagenturen. Ich empfehle diese Lücken zu schließen:

- 2.1 Die finanziellen und personellen Ressourcen der Einflussnahme sollten im Lobbyregister offengelegt werden. Eine regelmäßige Aktualisierung, die in der Pflicht der Interessengruppen liegt, ist zu empfehlen. Ob dies im Rahmen eines Stufensystems geschieht (wie es bspw. im Bund vorgesehen ist) oder die Angaben exakt erfolgen, möchte ich an dieser Stelle offenlassen. Ich empfehle nicht hinter die Vorgaben des Bundes zurückzufallen.
 - 2.2 Für Lobbyagenturen (und Anwaltskanzleien) sollten besondere Regeln gelten, so dass diese ihre Auftraggeber, den Gegenstand der Einflussnahme und das finanzielle Volumen des Auftrags offenlegen. Diese Angaben müssen sofort aktualisiert und veröffentlicht, d.h. mit Annahme des Auftrags und vor Ausübung der Einflussnahme. (Dies ist gesondert zur Aktualisierungspflicht, der alle Interessenvertreter regelmäßig nachkommen müssen.) Die interessierte Öffentlichkeit sollte in Erfahrung bringen können für welche Auftraggeber und mit welchem Ziel diese Akteure tätig sind.
 - 2.3 Die Finanzierung von Interessengruppen ist offenzulegen. Dies ist wichtig in Hinblick auf die Finanzierung von NGOs, Verbänden und anderer Gruppen, die sich über Spenden und Mitgliedsbeiträge finanzieren. Eine de-minimis-Klausel sollte etabliert werden, so dass nur wichtige Akteure mit Potential zur Einflussnahme genannt werden. Die Klausel könnte sich beispielsweise an zwei Kriterien orientieren, einerseits die absolute Höhe der Spende / Finanzierung sowie einem relativen Maß (als Anteil an den Gesamteinnahmen), um wichtige Spender / Finanziers offenzulegen. Gleiches gilt für Verbände, die Informationen über die Mitgliedsbeiträge offenlegen sollten, um nach außen deutlich zu machen, welche Mitglieder ein besonderes Gewicht im Verband ausüben.⁹
 - 2.4 Die Gegenstände der Einflussnahme sind möglichst konkret zu benennen. Eine exakte Nennung der Gesetzesvorhaben, die Gegenstand der Einflussnahme sind, ist einer allgemeinen Nennung der Tätigkeitsbereiche vorzuziehen.
 - 2.5 Die Personen, die Interessenvertretung aktiv betreiben, sind namentlich zu nennen, ähnlich wie es im Lobbyregister des Bundes vorgesehen ist.
3. Mit der Einführung des Lobbyregisters sollte ein Verhaltenskodex etabliert werden, der unter anderem dazu verpflichtet, bei Kontaktaufnahme den Auftraggeber zu benennen sowie den Gegenstand der Einflussnahme. Das Lobbyregister des Bundes kann hier als Vorlage gelten.
 4. In Hinblick auf die Berichtspflichten, die administrative Lastenverteilung und die Sanktionsmechanismen empfehle ich den Entwurf wie folgt anzupassen:
 - 4.1 Laut § 1 Abs. 3 LR-E entscheidet das Präsidium des Hessischen Landtages über das Bestehen einer Eintragungspflicht. Ich empfehle diese Kontroll- und Entscheidungspflichten auf unabhängige Dritte zu übertragen. Die Interessengruppen

⁹ Dieser Punkt wird auch aktuell auch in Bezug auf die Novellierung des Lobbyregistergesetzes auf Bundesebene diskutiert.

dürfen nicht aus der Pflicht genommen werden selbst über die Eintragungspflicht Verantwortung zu übernehmen und sich ggf. juristisch beraten zu lassen. Die Verantwortungssphäre zur Kontrolle sollte nicht bei Akteuren liegen, die ins politische Tagesgeschäft eingebunden sind.

- 4.2 Richtig ist es, den Verantwortungsbereich für eine Aktualisierung der Angaben bei den Interessengruppen anzusiedeln, so wie es § 2 Abs. 3 LR-E vorsieht und in dem Entwurf der Ausführungsbestimmungen (AB-E) festgehalten ist.
- Dort ist allerdings auch festgehalten, dass „zu Beginn jeder Wahlperiode eine Überprüfung der Aktualität der hinterlegten Daten durch die Kanzlei erfolgen“ soll. In Anlehnung der oben genannten Kriterien ist es vorzuziehen, die Hessische Staatskanzlei von diesen Pflichten zu befreien. Erstens muss der Verantwortungsbereich jederzeit bei den Interessengruppen liegen, zum anderen wäre ein unabhängiges Gremium für die Lösung von Streitfragen vorzuziehen.
 - Laut den AB-E zu § 4 ist es möglich die Eintragungen händisch vorzunehmen und der Hessischen Staatskanzlei die Pflicht zur Übertragung ins Digitale aufzulegen. Vor dem Hintergrund der oben genannten Kriterien sollte die Staatskanzlei von derartigen Aufgaben befreit sein, zudem in der heutigen Zeit Interessengruppen zugemutet werden kann die Daten eigenhändig digital einzupflegen.
 - Eine Aktualisierungspflicht der Hessischen Staatskanzlei (vgl. § 2 Abs. 3 LR-E und AB-E) erscheint nicht zielführend, auch wenn sie „mindestens einmal monatlich durch die Kanzlei“ (§ 2 Abs. 3 AB-E) erfolgen soll. Ich schlage vor, dass aktualisierte Angaben durch die Interessengruppen digital erfolgen müssen, die unmittelbar freigeschaltet werden. Auf diese Weise wird die administrative Last auf Seiten der Politik reduziert, der Verantwortungsbereich läge angemessener Weise in der Sphäre der Interessengruppen.
- 4.3 Laut § 2 Abs. 1 LR-E ist ein Ausschluss von parlamentarischen Anhörungen als Sanktionsmechanismus vorgesehen, wenn eine Interessengruppe den Berichtspflichten nicht nachkommt. Laut AB-E ist hier zudem nur von einer Soll-Norm die Rede. Die Ausnahme für sich in Gründung befindlichen Interessengruppen scheint nicht angemessen und sollte gestrichen werden. Auch hier fällt das LR-E weit hinter die Vorgaben des Lobbyregisters des Bundes zurück, das als Sanktionsmechanismus u.a. die Verwehrung des Zugangs zu öffentlichen Gebäuden vorsieht sowie Bußgeldvorschriften im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenrechts. Auch wenn die dort vorgesehenen Bußen (vgl. § 7 Abs. 3 LRG) eher niedrig gewählt sind, sollte das Lobbyregister in Hessen nicht hinter diese Vorgaben zurückfallen.

2.2. Zu einzelnen Normen

5. Begriffsbestimmung „Lobbyist“: Die Definition in § 1 Abs. 2 LR-E ist mit den Kriterien „Regelmäßigkeit“, „auf Dauer angelegt“ oder „für Dritte“ insgesamt angemessen. Hinweisen möchte ich darauf, dass auch in Bezug auf Einzelanliegen durchaus öffentlichkeitsrelevante Einflussnahme stattfinden kann, die von der gegenwärtigen Definition nicht erfasst wird. Gleichzeitig ist anzuerkennen, dass nicht jede Kontaktaufnahme berichtspflichtig sein sollte, um die Kontakte der Abgeordneten mit den Bürgerinnen und Bürger nicht unnötig einzuschränken. Darüber hinaus wird in den AB-E im Wesentlichen auf schriftliche Stellungnahmen Bezug

genommen. Da es hierbei alleine um die Frage geht, wer als Interessenvertreter eintragungspflichtig ist, sollte hier eine mündliche Einflussnahme nicht ausgeschlossen werden (bspw. im Rahmen von informellen Austauschrunden). Ich empfehle die AB-E so zu ändern, dass auch mündliche Äußerungen in den Gegenstandsbereich der Begriffsdefinition fallen.

6. Ausnahmereiche des § 3 LR-E: Begrüßenswert sind die präzisen Formulierungen zu den Ausnahmeregelungen für Kirchen (§ 3 Abs. 2 Nr. 4) und Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen (§ 3 Abs. 2 Nr. 5), da sie die Ausnahmereiche auf den Kernbereich der jeweiligen Institutionen einschränken (religionsspezifische oder weltanschauliche Belange, bzw. Wahrnehmung der Funktion als Tarifpartner). Sofern die genannten Institutionen nicht vollständig von den Ausnahmen der Berichtspflicht gestrichen werden sollen, stellt dies eine angemessene Formulierung dar, die auch im Vergleich zu den Vorgaben im Lobbyregister des Bundes präziser und angemessener gefasst sind.

In Hinblick auf § 3 Abs. 1 LR-E wäre es wünschenswert in den Ausführungsbestimmungen beispielhaft zu spezifizieren, was besonders schutzwürdige Belange definieren könnten.

Im folgenden beziehen sich alle Angaben auf die Nummern des § 3 Abs. 2:

- Nr. 2: Eine Herausnahme von unternehmerischen Interessen scheint nicht zielführend, da auch auf lokaler Ebene Einflussnahme stattfindet, die nennenswert und im Interesse der Allgemeinheit ist.
- Nr. 7: Diese Ausnahme erscheint nicht überzeugend und sollte gestrichen werden: Zum einen stellt die hier genannte Kontaktaufnahme auch eine Form der Einflussnahme dar. Da das Ziel des Lobbyregistergesetzes kein Verbot der Einflussnahme, sondern lediglich eine Offenlegung der Akteure der Einflussnahme bezweckt, ist nicht ersichtlich, warum eine Einflussnahme basierend auf der genannten Gesetzesgrundlage nicht auch geeignet sein sollte die Anzeigepflicht zu aktivieren. Zum anderen ist § 4 Abs. 1 HessMFG recht offen formuliert („gegebenenfalls weitere betroffene Kammern und Verbände“), so dass eine Ausnahme der Eintragungspflicht nach dem Lobbyregister nicht zu rechtfertigen ist. Letztendlich möchte ich darauf hinweisen, dass die genannte Norm keine Pflicht zur Teilnahme definiert. Da es also im Entscheidungshorizont der Interessengruppen liegt, gemäß der genannten Norm die Möglichkeit zur Einflussnahme wahrzunehmen, sollte dies einem Eintrag im Lobbyregister nicht entgegenstehen.
- Nr. 8: Diesen Ausnahmerebestand halte ich für richtig. Allerdings möchte ich darauf hinweisen, dass auch Mitglieder des Landtages als Lobbyisten tätig werden können. Dies geschähe dann zwar nicht „in Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes oder Mandats“, aber die Erfahrung zeigt, dass hier nicht immer trennscharf abgegrenzt wird. Ich schlage vor, ein entsprechendes Verbot zu normieren (ähnlich wie auf Bundesebene in § 44a Abs. 3. AbG).
- Nr. 10: Diese Ausnahmeregel erscheint mir angemessen, insbesondere die Erläuterungen in den AB-E. Ich rege eine Klärung (insbesondere: „Eintragungspflicht[ig] sind aber...“) in der gesetzlichen Norm an.
- Nr. 12: Ich halte eine Ausnahme für Expertengutachten, die auf Nachfrage entstehen, nicht für zielführend, da dies ein mögliches Schlupfloch für eine Umgehung der

Offenlegungspflicht sein kann; dies insbesondere dann, wenn enge traditionelle Beziehungen zwischen Sender und Empfänger des Lobbyismus bestehen. Diese Ausnahme sollte so formuliert werden, dass sie sich explizit auf öffentliche Vorgänge bezieht, bspw. öffentliche Anhörungen, öffentlich bekannt gemachte Expertengremien oder in Auftrag gegebene und veröffentlichungspflichtige Gutachten. So ließe sich das Spannungsfeld zwischen einer (zu Recht nicht zu strengen Berichtspflicht) und einem möglichen unerwünschten Schlupfloch schließen.

2.3 Detailfragen

7. Zu § 2 Abs. 1 Nr. 4: Eine Angabe der Mitgliederzahl bei der Meldung von natürlichen Personen oder Unternehmen erscheint nicht sinngemäß. Diese Angabe sollte sich nur auf Verbände beziehen.
8. § 2 Abs. 1 Nr. 5: Es wäre zielführender, wenn nicht nur die Zahl der angeschlossenen Organisationen, Verbände oder Interessenvertretungen genannt würde, sondern diese Nennung namentlich erfolgt.
9. Die Vorgaben zum Zuhörerstatus in § 2 Abs. 1 AB-E scheinen mir nicht in das Konzept des Gesetzentwurfs zu passen.
10. Die AB-E zu § 4 sehen vor, dass Mitglieder des Landtags bzw. die Regierung erfahren darf, ob eine Eintragung im Lobbyregister vorliegt. Da die Eintragungen öffentlich sind, ist nicht ganz ersichtlich, welchen Zweck eine solche Auskunftsbefugnis erfüllt. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Eintragungen unmittelbar öffentlich gemacht würden (Vorschlag s.o.).

3. Der Gesetzentwurf Drks 20/10409

Der vorliegende Gesetzentwurf (HBTG-E) schlägt die Einführung eines exekutiven und legislativen Fußabdrucks für das Land Hessen vor. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Der Vorschlag deckt relevante Wege ab, wie Eingaben gemacht und Einflussnahmen geschaffen werden können. Zielführend ist, dass sowohl Eingaben im Rahmen der Landtagsarbeit als auch Eingaben, die im Vorfeld stattfinden, in die Dokumentationspflicht aufgenommen werden sollen (Fraktionsarbeit, § 4 Abs. 2 HBTG-E; Landesregierung, § 5 HBTG-E). Die Konzentration auf schriftliche Eingaben in § 4 Abs. 1 HBTG-E ist angemessen und vertretbar. Sachgerecht ist auch, dass nach § 2 Abs. 1 HBTG-E die Angaben in Bezug auf das einzelne parlamentarische Verfahren zu tätigen sind.

Grundsätzlich ist es wünschenswert, verschiedene Aspekte stärker zu berücksichtigen: So wird mit dem vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt, dass auch das Handeln der Exekutive, beispielsweise im Rahmen von Verordnungen, hohe politische Relevanz hat. Es wäre zielgerecht, die Dokumentationspflichten auch auf diese Handlungsbereiche auszudehnen. Zweitens wäre es zielführend, wenn die Informationen aus dem Lobbyregistergesetz (Bund, Land Hessen) mit den Informationen aus dem Hessischen

Beteiligentransparenzregister verknüpft werden. Drittens wäre es wünschenswert, wenn auch die Einflussnahme im Rahmen der Koalitionsverhandlungen abgebildet würde, also jene, die bereits mit der Regierungsbildung stattfindet. Hier sollte der Regierungskoalition auferlegt werden die Stellungnahmen und Hinweise offenzulegen und darzustellen, wie sie im Koalitionsvertrag Berücksichtigung finden. Wünschenswert wäre es viertens, eine unabhängige Kontrollinstanz zu etablieren, die unabhängig vom politischen Tagesgeschäft und den Interessenlagen agieren kann. Der gegenwärtige Entwurf sieht eine Dokumentationspflicht vor im Verantwortungsbereich der Präsidentin / des Präsidenten des Hessischen Landtags. Dies ist zwar grundsätzlich angemessen, da die Dokumentation aus dem Landtag heraus erfolgen muss. Zusätzlich wäre aber eine unabhängige Kontrollinstitution wünschenswert, die sicherstellen kann, dass die Dokumentation auch ordnungsgemäß erfolgt. Entsprechend enthält das HBTG-E keine Konsequenzen, die die Folgen bei Nicht-Einhaltung der Dokumentationspflicht darlegen. Fünftens ist es in Hinblick auf § 6 Abs. 1 Nr. 6 LBTG-E richtig, dass Anwaltskanzleien ihre Auftraggeber zu nennen haben. Wünschenswert wäre es, diese Regelung auf Lobbyagenturen zu erweitern (oder eine allgemeine Regel für Einflussnahme im Auftrag Dritter zu schaffen), so dass auch deren Auftraggeber offenzulegen sind.

Der Gesetzentwurf legt der politischen Seite eine relativ hohe administrative Bürde durch die Dokumentationspflicht auf. Das ist aufgrund des Regelungsgegenstands nicht zu vermeiden. Ich rege aber an, einzelne Normen vor diesem Hintergrund kritisch zu hinterfragen. So sollte die Pflicht des § 2 Abs. 2 HBTG-E entfallen, ausgedruckte Fassungen der Beteiligtentransparenzdokumentation zuzusenden. Zudem sollte überlegt werden, ob die Dokumentationspflicht nicht so weit wie möglich den Interessengruppen auferlegt wird. So sieht § 3 Abs. 2 HBTG-E eine Dokumentation der Beiträge auf Seiten des Landtages von Amts wegen vor. Zu einer administrativen Entlastung könnte führen, wenn der Landtag lediglich zu dokumentieren hat, welche Elemente aus Stellungnahmen Eingang in die Gesetzgebung gefunden haben (und welche nicht), die unmittelbare Veröffentlichung der Stellungnahmen selbst aber im Verantwortungsbereich der Interessengruppen bleibt. Ähnliches wäre in Bezug auf die Einreichung in den Landtag durch die Fraktionen gem. § 4 Abs. 2 HBTG-E, sowie in Bezug auf die Zuleitung durch die Landesregierung gem. § 5 HBTG-E zu überlegen. Hinzu kommt, dass diese Informationen früher vorliegen würden, wenn die Interessenvertreter verpflichtet würden Stellungnahmen sofort online zu stellen, d.h. bei Übermittlung an die Empfänger in Exekutive und Legislative. Dieser enge zeitliche Bezug wäre geeignet, potentielle Gegeninteressen zu aktivieren, was den politischen Wettbewerb zwischen den Interessengruppen zum Wohle der Allgemeinheit stärken würde.

Zuletzt rege ich an, dass in Hinblick auf Inhalt und Ausgestaltung der Dokumentation gem. § 6 HBTG-E auch das Datum der Einreichung der Beiträge aufgeführt werden, so dass der Prozess der Einflussnahme auch in zeitlicher Abfolge hin besser nachvollziehbar wird.

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz)

Drucksache 20/10378

Berlin, 06. April 2023

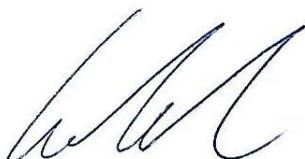
Sehr geehrte Frau Wallmann,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 17. Februar 2023 und die Einladung zur mündlichen Anhörung sowie Einreichung einer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf für ein Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag.

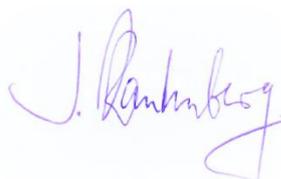
Transparency Deutschland begrüßt grundsätzlich die in den Hessischen Landtag eingebrachten Gesetzesinitiativen zur Schaffung eines Lobbyregisters bzw. eines Beteiligtentransparenzregisters, sieht in den Entwürfen jedoch grundsätzliche Schwächen.

Anbei finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation.

Mit freundlichen Grüßen



Norman Loeckel
Leiter der Politik



Isabel Rautenberg
Leiterin der Regionalgruppe Frankfurt/Rhein-Main

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag (Lobbyregistergesetz)

Drucksache 20/10378

Verfasst von der Arbeitsgruppe Politik und Regionalgruppe Frankfurt/Rhein-Main von Transparency Deutschland

Berlin, der 06. April 2023

Transparency International Deutschland e.V. (Transparency Deutschland) setzt sich für die Korruptionsprävention durch Transparenz im politischen Prozess ein. Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil führt nicht nur zur Ineffizienz in der politischen Entscheidungsfindung, sondern stärkt auch die Ungleichheit der Menschen und schadet damit der Allgemeinheit. Da bereits der Anschein von unlauterer Einflussnahme das Vertrauen in demokratische Institutionen untergräbt, ist sicherzustellen, dass Interessenvertretung im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren und bei der Entstehung von Rechtsverordnungen transparent gemacht wird. Transparency Deutschland setzt sich daher seit Jahren für die Einführung verpflichtender Lobbyregister und eines legislativen Fußabdrucks ein.¹

In den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Thüringen sowie im Bund wurden bereits Lobbyregister eingeführt. Im Bund gibt es gemäß Koalitionsvertrag die Planung, dies um einen sogenannten „Fußabdruck“ zu ergänzen, welcher spezifisch die Gesetzesarbeit vor allem in den Ministerien offenlegt – entsprechende Regelungen sind in Berlin und Thüringen bereits in Kraft getreten. Hessen hinkt im Bund-Ländervergleich hinterher.²

Transparency Deutschland begrüßt deshalb grundsätzlich die in den Hessischen Landtag eingebrachten Gesetzesinitiativen zur Schaffung eines Lobbyregisters bzw. eines Beteiligentransparenzregisters.

Beurteilung des Gesetzentwurfes “Gesetz über die Führung eines Lobbyregisters im Hessischen Landtag” (Drucksache 20/10378) im Detail

Adressatenkreis des Lobbyregisters zu eng

Entsprechend § 1 des Entwurfs sollen sich all jene, welche Interessen gegenüber Exekutive und Legislative vertreten, in einer öffentlichen Liste eintragen.

Die Erfassung der Abgeordneten und des Landtags mit seinen Organisationseinheiten ist dabei umfänglich und ausreichend.

¹ <https://www.transparency.de/themen/politik>

² Hessen belegt den letzten Platz im von Transparency Deutschland durchgeführten Lobbyranking, siehe <https://lobbyranking.de/>

Die Exekutive wird dagegen lediglich über die Landesregierung (Minister und Staatssekretäre) erfasst. Dies ist problematisch, da (auf der Landesebene noch mehr als auf der Bundesebene) die verabschiedeten Gesetzesentwürfe mehrheitlich aus den Ministerien stammen – dazu kommen Rechtsverordnungen, Umsetzungsvorschriften und Verwaltungsakte.

Die Beschränkung der Registrierungspflicht beim Lobbying im Bereich der Exekutive auf Kontakte zu Ministern und Staatssekretären nimmt einen großen Teil der tatsächlich stattfindenden Lobbyarbeit in den Ministerien aus der Registrierungspflicht aus und ist eine wesentliche Lücke. Deshalb sollten auch Kontakte zur Ministerialverwaltung erfasst werden.

Abgrenzung von „Interessenvertretung“ unbefriedigend

Die konkrete Abgrenzung, welche Art von Interessenvertretung erfasst wird, ist nur unzureichend geregelt. In § 1 Abs. 2 werden lediglich abstrakt verschiedene Kriterien formuliert („regelmäßig“, „auf Dauer angelegt“ etc.). Deren inhaltliche Ausgestaltung wird auf Ausführungsvorschriften verschoben, die vom Landtagspräsidium erlassen werden sollen. Diese sollten aber im Gesetz selbst vorgenommen werden, da über die Konkretisierung dieser Kriterien die Eintragungspflicht in wesentlichem Umfang eingeschränkt werden kann.

Umfangreicher Katalog unscharf formulierter Ausnahmen

Die Ausnahmen für Kirchen, Anwälte, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen sind weniger pauschal als auf der Bundesebene gefasst und damit angemessen.

Unklar ist jedoch der Verweis auf eine drohende Beeinträchtigung besonders schutzbedürftiger Belange in § 3 Abs. 1. Hier muss eine konkrete Klarstellung im Gesetzestext (nicht im Rahmen einer Ausführungsbestimmung des Landtagspräsidiums) erfolgen, um eine Beliebigkeit und ein Unterlaufen der Eintragungspflicht ins Lobbyregister zu verhindern. Sofern eine hinreichende Klarstellung nicht erreicht werden kann, sollte dieser Ausnahmetatbestand gestrichen werden.

Zwar schützt das freie Mandat von Abgeordneten eine Kontaktaufnahme von natürlichen Personen, so dass insoweit eine Ausnahme gerechtfertigt ist.

Allerdings muss eine Kontaktaufnahme auch von natürlichen Personen zur Exekutive von einer Eintragungspflicht erfasst sein, da die Exekutive nicht den Schutz des freien Mandates genießt. Der Ausnahmetatbestand in § 3 Abs. 2 Nr. 2 ist insoweit anzupassen.

Ebenso sollte die Ausnahme für Anliegen mit ausschließlich lokalem Charakter bei Interessenvertretung gegenüber der Exekutive gestrichen werden.

Nicht sachgerecht ist die pauschale Ausnahme für kommunale Spitzenverbände. Sollten hierfür spezifische inhaltliche oder verfassungsrechtliche Anlässe bestehen, so müssten diese konkret genannt werden. Dasselbe trifft auf die politischen Stiftungen zu. Laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die rechtliche und tatsächliche Unabhängigkeit der Stiftungen von den Parteien Voraussetzung dafür, dass sie staatlich finanziert werden können. Da die Stiftungen also politisch und organisatorisch unabhängig sind, müssen sie einer Registrierung unterliegen.

Umfang der Interessenvertretung nicht transparent

Die nach § 2 anzugebenden Angaben sind prinzipiell ausreichend, um die Identität der Interessenvertreter offen zu legen. Es fehlt allerdings die Offenlegung von Auftraggebern, sofern Lobbyismus im Interesse Dritter erfolgt – dies ist im Bund und den vier Ländern mit bestehenden Lobbyregeln entsprechend vorgesehen.

Besonders problematisch im vorliegenden Entwurf ist dagegen die fehlende Offenlegung des Anlasses und des Umfangs der Interessenvertretung. Damit verfehlt das geplante Gesetz den eigentlichen Kerngedanken eines Lobbyregisters – den konkreten Inhalt und das Ziel der Interessenvertreter gegenüber der Öffentlichkeit darzustellen. Das geplante Lobbyregister ist damit lediglich eine "Verbändeliste" mit sehr beschränktem Informationsgehalt:

- Zur Beschreibung der Interessenvertretung sind lediglich Angaben zum "Interessensbereich" der Interessensvertreter zu machen. Im Gegensatz dazu sind beispielsweise im LobbyRG auf Bundesebene zusätzliche Informationen zum Vorhabenbereich bereitzustellen sowie die Tätigkeit zu beschreiben. Hier sollte eine Angleichung an das LobbyRG des Bundes vorgenommen werden, damit ein Interessenvertreter zumindest anzugeben hat, "im Hinblick auf welche Interessengruppen und mit welcher Zielsetzung er allgemein im politischen Diskurs Interessenvertretung betreiben möchte und welche Bereiche der Gesetzgebung für ihn von Interesse sind; bei gewerblicher Interessenvertretung wären zudem branchenmäßige Tätigkeitsschwerpunkte anzugeben."³
- Es fehlt die Verpflichtung, Angaben zu den jährlichen finanziellen Aufwendungen für Interessenvertretung sowie zur Finanzierung durch Zuwendungen der öffentlichen Hand zu machen. Hier sollten die Regelungen des Bundesgesetzes übernommen werden, jedoch ohne die Ausnahmeregelungen, die das Bundesgesetz ebenfalls vorsieht.⁴

Offenlegung von tatsächlicher Einflussnahme auf Gesetzesentwürfe und Rechtsverordnungen fehlt

Eine wesentliche Schwachstelle des Gesetzentwurfes ist das Fehlen des legislativen Fußabdrucks. Um den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit zum Entstehungsprozess eines konkreten Gesetzes oder einer Rechtsverordnung zu entsprechen, ohne gleichzeitig den administrativen Aufwand im Rahmen zu halten, befürwortet Transparency Deutschland, die Dokumentations- und Offenlegungspflichten zunächst auf schriftliche Stellungnahmen von Interessensvertretern zu beschränken sowie auf eine nachvollziehbare Begründung, inwiefern sich diese Stellungnahmen im jeweiligen Gesetzesentwurf bzw. in der jeweiligen Rechtsverordnung niedergeschlagen haben oder nicht berücksichtigt wurden.

Zusätzlich könnte beispielsweise eine anlassbezogene Offenlegung von Interessenvertretung hinzugefügt werden. D.h. zum Beispiel eine Darstellung der Kontakthäufigkeit oder die Offenlegung des Anlasses der Kontaktaufnahme.⁵

³ s. Lobbyregistergesetz: Kommentar / herausgegeben von Dr. Philipp Austermann, Anm. Zu § 3 LobbyRG, Rn 62

⁴ Es hat sich gezeigt, dass diese Ausnahmeregelung von ca. 15% der Interessenvertreter genutzt wird, um die Auskunft zu verweigern, da mit dieser Verweigerung außer der Veröffentlichung im Lobbyregister keine Sanktionen verbunden sind.

⁵ Hierfür gibt es verschiedene existierende Ansätze. So existiert auf EU-Ebene und in Irland ein öffentliches Kalendersystem, in dem eine detaillierte Darstellung von Kontaktaufnahmen mit der Regierung oder leitenden Beamten (dem Äquivalent des Unterabteilungsleiters) erfolgt, inklusive konkreter besprochener Themen. In den USA sind dagegen Quartalsberichte der Standard, in denen die Interessenvertreter allgemeiner beschreiben, zu welchen konkreten Einzelthemen und Gesetzen im

Werden externe Dienstleister im Zusammenhang mit Gesetzesvorhaben oder Rechtsverordnungen beauftragt, sind diese Stellungnahmen ebenfalls zu dokumentieren und offenzulegen.

Ein praktikabler Ansatz wäre, diese Dokumentations- und Offenlegungspflichten in die bereits existierenden Prozesse des Landtages und der Landesregierung einzubinden, d.h., mit Einbringung eines Gesetzentwurfes oder mit Erlass einer Rechtsverordnung hat der jeweilige Einreicher bzw. das jeweilige Ministerium diese Verpflichtungen zu erfüllen.

Verlässliche Führung und Aktualisierung des Lobbyregisters nicht gewährleistet

Die Zuständigkeit für das Lobbyregister würde laut Entwurf bei der Präsidentin / dem Präsidenten des Landtages. Dies ist aus verschiedener Sicht problematisch.

Zum einen kann der Arbeitsaufwand zur Kontrolle der Plausibilität der Angaben kaum ohne zusätzlichen Aufwand dargestellt werden – erfahrungsgemäß haben Parlamentspräsidenten im Bund und in den Ländern bereits zu wenig Kapazitäten, die Verhaltensregeln für Abgeordnete ordnungsgemäß zu prüfen, wie viele versäumte Fristen oder auch völlig (ungerechtfertigt) fehlende Angaben von Abgeordneten zeigen.

Es fragt sich, wie darüber hinaus eine verlässliche Überprüfung der Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Angaben eines Lobbyregisters durchgeführt werden soll. Für Defizite gibt es erste Hinweise aus der Auswertung der existierenden Regelungen in Berlin und Thüringen. Hier gibt es konkrete Hinweise auf unvollständige, veraltete und offenbar fehlende Angaben.

Wir befürworten daher die Einführung eines/einer Lobbybeauftragten, vergleichbar mit der Position eines Datenschutzbeauftragten. Die/der Beauftragte muss in der Amtsausübung unabhängig, neutral, überparteilich sowie nur dem Gesetz unterworfen sein. Die/der Lobbybeauftragte sollte auf eigene Initiative hin tätig werden können und eigene Aufklärungskompetenzen erhalten.

Fehlende echte Sanktionen stellen Durchsetzbarkeit in Frage

Die Ahndung von Verstößen ist ein erforderlicher Teil der Lobbyregulierung. Konkrete Sanktionen für Verstöße sind im Gesetzesentwurf jedoch nicht vorgesehen. Stattdessen ist lediglich ein Ausschluss zur Einladung bei parlamentarischen Anhörungen vorgesehen.

Damit der Gesetzesentwurf kein Papiertiger bleibt, sollten Verstöße als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeld geahndet werden können. Dies ist zum Beispiel auf Bundesebene vorgesehen.⁶ Mindestens genauso wichtig ist allerdings eine öffentliche Bekanntmachung von Verstößen.

Berichtszeitraum gearbeitet wurde und inklusive einer allgemeinen quantitativen Erfassung der Kontakthäufigkeit zu einzelnen Ministerien und obersten Behörden. In allen Fällen erfolgt eine Erfassung des finanziellen Umfangs anhand der aufgewandten Geldmittel, teilweise auch des Personalumfangs.

⁶ Zum Vergleich: In den USA sind auf Bundesebene Geldstrafen in Millionenhöhe und auf Ebene des Bundes und der Bundesstaaten theoretisch Gefängnisstrafen vorgesehen.

Denkbar wäre auch, der Exekutive den Kontakt mit Interessenvertretern zu untersagen, solange diese nicht ordnungsgemäß im Lobbyregister registriert sind.⁷

Fehlende Verhaltensregeln für Interessenvertreter

Darüber hinaus spricht sich Transparency Deutschland als Mitinitiator der breiten Allianz für Lobbytransparenz mit Organisationen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft für die verpflichtende Einführung von Verhaltensregeln für Interessenvertreter aus, die mit der Eintragung in das Register akzeptiert werden müssen.⁸ Bei Nichteinhaltung des Verhaltenskodex sollten auch Sanktionsmaßnahmen ausgesprochen werden können.⁸

Fazit:

Insgesamt ist das Vorhaben der Fraktionen zwar als positiv zu bewerten, geht jedoch an vielen Stellen nicht weit genug und bleibt hinter den Regelungen des Bundes und anderer Länder zurück.

Transparency Deutschland fordert, dass

- das hessische Lobbyregister um anlassbezogene Informationen zum Kontakt mit Interessenvertretern erweitert wird,
- die Information über den finanziellen Umfang der Lobbytätigkeit und Zuwendungen der öffentlichen Hand an Interessenvertreter verpflichtend anzugeben ist,
- über die Landesregierung hinaus Kontakte mit der Ministerialverwaltung in den Anwendungsbereich des Gesetzes mitaufgenommen werden-
- das Lobbyregister um einen legislativen Fußabdruck erweitert wird (also bei Gesetzen und Rechtsverordnungen Beiträge von Interessenvertretern transparent gemacht werden).
- dass Verstöße gegen das Lobbyregistergesetz mit echten Sanktionen geahndet werden.

Zum Hintergrund: Warum braucht Hessen ein Lobbyregister?

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 Interessenvertretern 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.

⁷ Diese zeitweilige Kontaktuntersagung gegenüber der Exekutive existiert z. B. in den USA oder auf EU-Ebene.

⁸ Siehe https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2018/2018-04-17_Eckpunktepapier_Interessenvertretungsgesetz.pdf

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 voraus. In einer hochkomplexen und globalisierten Welt sind Vertrauen in die und Glaubwürdigkeit der handelnden Personen von besonderer Bedeutung, weil eben nicht alle Wählerinnen und Wähler die Möglichkeit haben, die einzelnen Entscheidungen fachlich und inhaltlich wirklich 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 bzgl. der Motivation und Interessenlage ist daher grundlegend. Fehlt diese, kann gerade bei unpopulären Entscheidungen der Eindruck entstehen, dass sie nicht gemeinwohlorientiert sind. In anderen Worten: dass die Demokratie nicht funktioniert. Die Folge ist ein Verlust an Rückhalt für die Demokratie in der Bevölkerung, wie Umfragen aus den letzten Jahren zeigen.

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 der Exekutive vorgelegt wird. Der Entstehungsprozess in den Ministerien bleibt für die Öffentlichkeit und selbst zu Teilen für Abgeordnete dagegen weitgehend geheim.

Die Geschäftsordnung des Landtages 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 und Interessen dabei zum Tragen kamen, gibt es dagegen nicht.

Die Forderung nach einem Lobbyregister knüpft an immer wieder neue Fälle illegitimer Einflussnahme von Lobbyisten in Bund und Ländern an. Genannt seien hier Cum-Ex-Affäre, Maskendeals, die Aserbaidzhan-Affäre, die Causa Wirecard oder fragliche Geschehnisse um die Warburg Bank. Gerade Hessen kommt hier eine große Bedeutung zu, da die deutsche Finanzindustrie ihr Zentrum im Raum Frankfurt hat. Der Landesregierung fällt damit die steuerliche Verantwortung für den Großteil der Deutschen Finanzindustrie, sowie die Markt- und Rechtsaufsicht über die Frankfurter Börse zu.

Einordnung des Gesetzesentwurfs

Um die erforderliche Transparenz herzustellen, haben sich in der internationalen Diskussion zwei Instrumente herausgebildet: ein Lobbyregister und ein sogenannter „Fußabdruck“. Diese beiden Instrumente ergänzen sich gegenseitig.

Lobbyregister zielen darauf ab, den Umfang der Lobbyarbeit von Interessenvertretung betreibenden Dritten mit Abgeordneten und Ministerien öffentlich nachvollziehbar zu gestalten. Dafür ist eine nicht-anlassbezogene verpflichtende Registrierung erforderlich, mit einer weitreichenden Darstellung von Informationen über die kontaktsuchenden Einzellobbyisten oder Lobbyarbeit betreibenden Organisationen – beispielsweise Anzahl der Mitarbeitenden, Auftraggebende, Ziel der Einflussnahme und die Offenlegung der Finanzierung. Dies umfasst auch eine Art Darstellung der vorgenommenen Kontaktaufnahmen und eine Sanktionsbewehrung bei Verstößen gegen die Registrierungspflicht.

Nach diesen Maßstäben existiert in Deutschland auf der Bundesebene seit 2022 ein mit größeren Lücken behaftetes Lobbyregister und auf Ebene der Länder seit 2021 und 2022 ebenfalls lückenhafte Lobbyregister in Baden-Württemberg und Bayern. Verschiedene EU-Staaten, die EU-Ebene sowie Großbritannien, die USA und Kanada verfügen über deutlich weitergehende und weniger lückenhafte Regelungen. In den beiden letztgenannten Ländern trifft dies auch auf fast alle Bundesstaaten mit ihren je eigenen Lobbyregistern zu – auch jenen mit erheblich kleinerer Bevölkerung (ab ca. 600.000 Einwohnern) und Wirtschaftskraft als Hessen.

Ein „Fußabdruck“ bezieht sich auf den Entstehungsprozess eines konkreten Gesetzes oder Rechtsverordnung. Es handelt sich entsprechend um eine Dokumentation, die darstellt, welche Interessen und wie diese bei der Erarbeitung zum Tragen kamen. Dies umfasst eine öffentliche Bereitstellung aller von Dritten vorgenommenen schriftlichen Eingaben – sei es im Rahmen einer Anhörung oder eines Lobbykontakts – und eine nachvollziehbare, begründete Beschreibung, inwiefern sich diese im Gesetzesentwurf wiederfinden oder nicht.

In Deutschland finden sich entsprechende Regelungen in Thüringen mit dem sogenannten „Beteiligientransparenzdokumentationsgesetz“ und im Land Berlin – wenn auch in beiden Fällen mit Lücken. Zudem veröffentlichen einige EU-Staaten bereits eine Übersicht der bei einer Gesetzesentstehung seit der ministerialen Frühphase eingegangenen Vorschläge oder angehörten Interessenvertreter. Eine weitergehende Erläuterung der Berücksichtigung findet in diesen Fällen in sehr unterschiedlichem Maße statt, von etwas umfassender bis nicht vorhanden. Zudem plant die Koalition im Bund die Einführung eines ergänzenden Fußabdrucks zum bestehenden Lobbyregister – ein entsprechender Regelungsentwurf wurde bereits in der vergangenen Legislaturperiode innerhalb der Ministerien erarbeitet.

Berlin, der 06. April 2023