



HESSISCHER LANDTAG

20. 01. 2023

Plenum

Dringlicher Gesetzentwurf

Fraktion DIE LINKE

Gesetz über die Errichtung eines Beteiligtentransparenzregisters im Hessischen Landtag – Hessisches Beteiligtentransparenzregistergesetz – (HBTG)

A. Problem

Transparenz bedeutet Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit von staatlichen und gesellschaftspolitischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen. Sie fördert die Akzeptanz der politischen Entscheidungsprozesse von Seiten der Bürgerinnen und Bürger.

Im Bereich der Gesetzgebung ist mehr Transparenz und eine Information der Öffentlichkeit hinsichtlich der Beteiligung von außenstehenden Dritten bei der Erarbeitung von parlamentarischen Vorhaben – vor allem Gesetzentwürfen notwendig. Aufgabe des Parlaments ist es, hier für mehr Durchschaubarkeit der Erarbeitungsprozesse zu sorgen, indem in einem entsprechenden Register öffentlich nachvollziehbar aufgeschlüsselt wird, wer in welcher Form in den parlamentarischen Prozessen inhaltlich beteiligt war.

Beteiligungen im Gesetzgebungsverfahren von Außenstehenden sind notwendig und wünschenswert. Sie tragen aber auch ein hohes Korruptionsgefährdungspotential in sich, weshalb eine rechtlich verbindliche Regelung notwendig ist

B. Lösung

In Hessen soll ein Beteiligtentransparenzregister eingeführt werden. Ein solches Register hat damit eine Dokumentationsfunktion des Erarbeitungsprozesses. Die Dokumentationsfunktion kann aber nur zuverlässig erfüllt werden, wenn die Registrierung verpflichtend erfolgen muss. Das im vorliegenden Gesetzentwurf gewählte Modell verpflichtet daher Organisationen und Einrichtungen sowie Einzelpersonen als Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren, sich im Beteiligtentransparenzregister einzutragen und auch anzugeben, welche inhaltlichen Beiträge – zum Beispiel Stellungnahmen, Gutachten, Formulierungsvorschläge – konkret geleistet wurden. So ermöglicht das Beteiligtentransparenzregister in seiner Ausgestaltung die Verknüpfung zwischen eingetragener Beteiligungsgruppe oder -person und jeweiligen Gesetzesvorhaben, um der angestrebten Dokumentationsfunktion gerecht zu werden.

C. Befristung

Keine.

D. Alternativen

Mit Blick auf das Regelungsziel keine.

E. Finanzielle Auswirkungen

Die Mehrkosten sowie der zusätzliche Bedarf an Arbeitszeit zum Aufbau und zu kontinuierlichen Pflege des Beteiligtentransparenzregisters lassen sich aus den im Einzelplan des Landtags veranschlagten Haushaltsmitteln abdecken.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

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

Vom

§ 1
Ziele des Gesetzes

Ziel des Gesetzes ist, die Beteiligung von Organisationen, Einrichtungen und Einzelpersonen an parlamentarischen Vorhaben zu dokumentieren und damit Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu schaffen.

§ 2
Einrichtung einer Beteiligtentransparenzdokumentation im Hessischen Landtag

(1) Im Hessischen Landtag wird eine öffentliche Liste der im Hessischen Landtag an Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen und von deren Organen und Vertretern eingerichtet (Beteiligtentransparenzdokumentation). Die Beteiligtentransparenzdokumentation ist im Verantwortungsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten des Hessischen Landtags angesiedelt. In die Beteiligtentransparenzdokumentation sind Informationen zur Identität dieser natürlichen und juristischen Personen sowie zur Art und Weise ihrer Beteiligung, bezogen auf die einzelnen parlamentarischen Verfahren, aufzunehmen und die schriftlichen Beiträge, insbesondere Stellungnahmen und Gutachten, einschließlich der Landtagsdrucksache, dem Gesetzentwurf beizufügen.

(2) Die Beteiligtentransparenzdokumentation ist öffentlich zugänglich auf den Internetseiten des Hessischen Landtags einzustellen und so auszugestalten, dass sie möglichst benutzerfreundlich zugänglich ist. Auf schriftliche Anfrage ist daran interessierten Personen auch eine ausgedruckte aktuelle Fassung der Beteiligtentransparenzdokumentation zuzusenden. Die Beteiligtentransparenzdokumentation ist unverzüglich zu aktualisieren, sobald neue Informationen vorliegen. Bei der Führung der Dokumentation sind Vollständigkeit und Aktualität sicherzustellen.

§ 3
Dokumentation

(1) Die Dokumentation der Beteiligung erfolgt mit dem Ziel, dass Bürgerinnen und Bürger die Beteiligung von natürlichen oder juristischen Personen (Beteiligte) an bestimmten Gesetzgebungsverfahren nachvollziehen können. Insbesondere soll erkennbar sein, auf wessen Beteiligung die Idee zu einem Gesetzentwurf oder die konkrete Formulierung in diesem Entwurf zurückzuführen ist.

(2) Beteiligt sich eine natürliche oder juristische Person mit inhaltlichen Beiträgen, insbesondere Stellungnahmen, an einem bestimmten Gesetzgebungsverfahren, erfolgt die Dokumentation durch den Hessischen Landtag in der Beteiligtentransparenzdokumentation von Amts wegen.

(3) Von Amts wegen einzutragen sind durch den Hessischen Landtag auch die Beteiligten im Sinne der §§ 4 und 5, die an der Erarbeitung von parlamentarischen Vorhaben, auch bei Gesetzentwürfen der Landesregierung, schriftlich mitwirken oder durch schriftliche Beiträge die Anregungen zu den jeweiligen Beiträgen gegeben haben.

§ 4
Definition und Pflichten der Dokumentationspflichtigen

(1) Dokumentationspflichtig im Sinne dieses Gesetzes sind Beteiligte nach § 3 Abs. 2 einzustufen, die bezogen auf ein konkretes Vorhaben auf die Gesetzgebung, durch schriftliche Äußerungen, insbesondere Stellungnahmen, auf den Hessischen Landtag oder die Landesregierung inhaltlich Einfluss nehmen oder durch schriftliche Beiträge Anregungen gegeben haben.

(2) Mit Einbringung des Gesetzentwurfs in den Hessischen Landtag müssen die Einreicher (einbringende Fraktionen oder Abgeordnete) den Dokumentationspflichten nachkommen. Näheres, insbesondere zur Einbringung, regelt die Geschäftsordnung des Landtags.

(3) Die Dokumentationspflichtigen nach Abs. 1 haben die für die Beteiligtentransparenzdokumentation nach § 6 Abs. 1 vorgesehenen Angaben vollständig, inhaltlich zutreffend und unverzüglich nach dem jeweiligen Beteiligungsbeitrag an den Hessischen Landtag zu übermitteln. Dies gilt auch für die Mitteilung von Veränderungen.

§ 5

Pflichten der Landesregierung

Die Landesregierung hat mit der Zuleitung eines Gesetzentwurfs an den Hessischen Landtag auch die für die Beteiligentransparenzdokumentation vorgesehenen Daten gemäß § 6 Abs. 1 zu den Interessenvertretern, die im Sinne des § 4 Abs. 2 Beteiligte und Dokumentationspflichtige sind und an dem für ein parlamentarisches Verfahren zugeleiteten Gesetzentwurf mitgewirkt haben, an die Präsidentin oder den Präsidenten des Hessischen Landtags vollständig und inhaltlich zutreffend zu übermitteln. Die Daten sind bezogen auf das jeweilige Gesetzgebungsverfahren, zu der die Mitwirkung erfolgte, von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Hessischen Landtags in die Beteiligentransparenzdokumentation aufzunehmen.

§ 6

Inhalt und Ausgestaltung der Dokumentation

(1) In der Beteiligentransparenzdokumentation sind folgende Informationen zu vermerken:

1. die Namen der natürlichen und juristischen Personen unter Angabe ihrer Organisationsform,
2. die Geschäftsadresse juristischer Personen sowie die Geschäfts- oder Dienstadresse natürlicher Personen; Wohnadressen natürlicher Personen werden nur verlangt, wenn keine andere Adresse vorliegt, und werden nicht veröffentlicht,
3. Schwerpunkt der inhaltlichen oder beruflichen Tätigkeit der natürlichen oder juristischen Personen,
4. Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte des Beitrags zum jeweiligen Gesetzgebungsverfahren,
5. für den Fall einer Eigeninitiative der natürlichen oder juristischen Person Angaben zu Anlass, Form und Inhalt der Eigeninitiative,
6. beteiligte Anwaltskanzleien haben ihren Auftraggeber zu benennen.

(2) Die Beteiligentransparenzdokumentation ist benutzerfreundlich und barrierefrei auszugestalten. Dabei sind die dafür geltenden Gestaltungsvorschriften, insbesondere DIN-Normen, umzusetzen. Dazu erarbeitet die Präsidentin oder der Präsident des Hessischen Landtags in Zusammenarbeit mit dem Hauptausschuss des Hessischen Landtags ein Umsetzungskonzept.

§ 7

Datenschutz

Die in diesem Gesetz betroffenen Daten dürfen nur für den mit diesem Gesetz verfolgten Zweck der Herstellung umfassender Transparenz des parlamentarischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses erhoben und verwendet werden. Innerhalb der ersten sechs Monate jeder Wahlperiode ist zu überprüfen, ob wegen Wegfalls des Verfügungsgrundes Daten aus der Beteiligentransparenzdokumentation gelöscht werden müssen. Im Übrigen gelten die Datenschutzordnung des Hessischen Landtags und die Vorschriften der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) entsprechend.

§ 8

Übergangsregelung und Evaluierung

(1) Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes in Beratung des Landtags befindlichen Gesetzgebungsverfahren sind nicht nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu bearbeiten. Dieses Gesetz findet auf alle ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingebrachten Gesetzentwürfe Anwendung.

(2) Drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes findet eine Evaluierung dieses Gesetzes statt. Dazu legt die Präsidentin oder der Präsident des Hessischen Landtags dem Plenum einen schriftlichen Bericht zu Fragen der praktischen Umsetzung des Gesetzes, verbunden mit notwendigen Handlungs- und Änderungsempfehlungen, vor. Über den Bericht findet eine Aussprache statt.

§ 9

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt drei Monate nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:Zu § 1

§ 1 legt die Ziele des Gesetzes dar.

Zu § 2

Zu Abs. 1

Die Nachvollziehbarkeit von Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen gehört im Parlament und insbesondere im Bereich der Gesetzgebung zu den wichtigsten Kennzeichen einer funktionierenden Demokratie. Die Bürgerinnen und Bürger haben Anspruch darauf zu erfahren, wer in welcher Weise auf die von den Abgeordneten beschlossenen Inhalte Einfluss nimmt. Dies gilt vor allem für die Beteiligung von natürlichen und juristischen Personen, die nicht selbst demokratisch legitimiert sind. Wie wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, fördern Intransparenz und Beteiligungen auf der Ebene der Rechtsetzung auch Korruptionsgefährdungslagen. Daher ist es wichtig, gerade auch auf der Ebene der Gesetzgebung für diese Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu sorgen. Dazu gehört auch offenzulegen, wer sich wie an diesen Arbeits- und Diskussionsprozessen – neben den nach den geltenden gesetzlichen Regelungen dazu vorgesehenen Akteuren – beteiligt hat. Im Bundestag gibt es ein „Lobbyregister“. Es enthält auf deren Anmeldung die Eintragung von Organisationen und Verbänden, die bei unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren ein Anhörungsrecht wahrnehmen wollen. Verglichen mit diesem Bundestagsregister unterscheidet sich das beim Hessischen Landtag durch dieses Gesetz eingerichtete Beteiligentransparenzregister in entscheidenden Punkten. Es ist kein solches „Verbands-Lobbyregister“, sondern vielmehr mit Blick auf die Gesetzgebungs- und Entscheidungstätigkeit des Landtags ein „Beteiligentransparenzregister“ und hat einen viel stärkeren Dokumentationscharakter bezogen auf die Arbeitsabläufe der parlamentarischen Vorhaben und Verfahren. Es verfolgt damit das Ziel, auch die Beteiligung und den konkreten inhaltlichen Beitrag Dritter zur Entscheidungsfindung des Parlaments für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu dokumentieren. Mit Blick auf die möglichst umfassende Dokumentationsfunktion haben daher – anders als im Bundestag – im Beteiligentransparenzregister des Landtags bestimmte Einträge von Amts wegen zu erfolgen. Deshalb werden die Daten auch an die Nennung der jeweiligen konkreten parlamentarischen Initiative gebunden. Unter Demokratie- und Rechtsstaatsgesichtspunkten wichtig ist auch die Offenlegung, welche Dritten in welcher Form an Gesetzentwürfen der Landesregierung mitgewirkt haben – vor allem auch über die übliche Praxis der Kabinettsanhörungen hinaus. Zumindest für die Bundesebene wurden in der Vergangenheit konkrete Fälle bekannt, in denen zum Beispiel mit sehr konkreter logistischer Unterstützung bestimmter Interessenvertreter Gesetzentwürfe entstanden sind.

Zu Abs. 2

Um die Dokumentationsfunktion im Sinne der an Information über und Nachvollziehbarkeit von parlamentarischen Aktivitäten und deren Akteuren interessierten Menschen sicherzustellen, ist das Register auf der Internetseite des Landtags zu veröffentlichen. Die von angemeldeten Veränderungen unabhängige Überprüfungspflicht auf Aktualität ist eine Handlungspflicht von Amts wegen, die die Landtagsverwaltung trifft und auch dazu dient, durch einen Datenabgleich Fehler im Datenbestand, aber zum Beispiel auch Verstöße gegen Meldepflichten von Beteiligten beziehungsweise Registrierungspflichtigen aufzudecken. Es gilt für die Registerführung eine umfassende und ständige Verpflichtung zu Aktualität und inhaltlicher Vollständigkeit.

Zu § 3

Zu Abs. 1

Absatz 1 stellt klar, welches Ziel die Eintragung in das Register hat. Es muss dokumentiert werden, inwiefern Beteiligte im Rahmen der Referenten- und Gesetzentwürfe beteiligt sind, um in öffentlichen demokratischen Debatten nachvollziehbar werden zu lassen, welche Argumente für den Gesetzesvorschlag ausschlaggebend waren und welche Berücksichtigung fanden und welche nicht.

Zu Abs. 2

Ausgehend von der Zielsetzung, die inhaltlichen Arbeitsabläufe der parlamentarischen Vorhaben und Verfahren offenzulegen und nachvollziehbar zu dokumentieren, wird im Falle der Beteiligung mit inhaltlichen Beiträgen (Gutachten, Stellungnahmen, Zuschriften ohne vorherige Anforderung, Beteiligung an mündlicher Anhörung und so weiter) an diesen parlamentarischen Vorhaben und Verfahren eine Pflicht zur Registrierung festgeschrieben. Nur mit einer solchen Registrierungspflicht ist es möglich, ein zutreffendes Bild zu erhalten, welche natürlichen und juristischen Personen, also Einzelpersonen oder Organisationen, Verbände und so weiter, mit ihren Fach- beziehungsweise Interessenvertretungsbeiträgen auf die inhaltliche Diskussion und dann gegebenenfalls endgültige inhaltliche Ausgestaltung des Vorhabens Einfluss genommen haben und gegebenenfalls auch Eingang gefunden haben mit ihren Argumenten und Vorschlägen.

Zu Abs. 3

Die Frage nach der Einflussnahme Dritter auf Inhalte parlamentarischer Vorhaben und Verfahren kann sich aber auch bereits auf der Ebene der Landesregierung stellen, wenn Dritte an der Erarbeitung von solchen Vorhaben der Landesregierung beteiligt werden, die dann dem Landtag zur weiteren Beratung zugeleitet werden. Um eine möglichst umfassende Transparenz und lückenlose Dokumentationsfunktion sicherzustellen, sind daher diese Einflussnahmen Dritter, die schon auf Ebene der Landesregierung stattfinden, ebenfalls im Beteiligentransparenzregister verpflichtend zu dokumentieren. Wenn die Landesregierung ebenfalls zur Offenlegung der Beteiligung Dritter verpflichtet wird, erschwert dies eine Umgehung des Beteiligentransparenzregisters und seiner Dokumentationsfunktion. Würde man auf die Registrierungspflicht gegenüber der Landesregierung verzichten, könnte eine Entwicklung einsetzen dahingehend, dass Beteiligte, die gegebenenfalls mit ihrer Einflussnahme lieber verdeckt aktiv werden wollen, ihr Engagement gegenüber der Landesregierung verstärken und gegenüber dem Landtag verringern

Zu § 4

Zu Abs. 1

Absatz 1 legt fest, wer dokumentationspflichtig ist.

Zu Abs. 2

In Absatz 2 wird geregelt, zu welchem Zeitpunkt den Dokumentationspflichten nachgekommen werden muss. Das Nähere, insbesondere zum Ablauf der Einbringung, soll in der Geschäftsordnung des Hessischen Landtags geregelt werden.

Zu Abs. 3

Absatz regelt, dass die notwendigen Angaben vollständig, inhaltlich zutreffend und unverzüglich an den Landtag zu übermitteln sind. Weiter wird geregelt, dass auch Änderungen mitzuteilen sind.

Zu § 5

§ 5 regelt die Mitwirkungspflichten der Landesregierung. Als parlamentarische Vorhaben im Sinne der Vorschrift kommen zum Beispiel Berichte an den Landtag in Frage, zu deren fachpolitischen Teilen in nicht wenigen Fällen externer Sachverstand hinzugezogen wird. Da die Registrierungspflicht für die Landesregierung erst mit Zuleitung des jeweiligen Vorhabens an den Landtag entsteht, greifen etwaige Bedenken nicht, diese Verpflichtung könne einen unzulässigen Eingriff in den sogenannten „Kernbereich des exekutiven Handelns“ darstellen. Laut ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt der „Kernbereichsschutz“ grundsätzlich nur für noch laufende interne Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse der Landesregierung. Die Zuleitung an den Landtag belegt, dass der regierungsinterne Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu dem jeweiligen Vorhaben abgeschlossen ist. Denn sie übergibt die Sache zur weiteren Beratung an ein anderes Gremium und hat damit auch keine direkten Veränderungsmöglichkeiten mehr. Das Bundesverfassungsgericht betont auch, dass das Konstrukt des „Kernbereichsschutzes“ sehr restriktiv, also eingeschränkt, anzuwenden ist, weil es in einer parlamentarischen Demokratie grundsätzlich keine von parlamentarischer Kontrolle freien Bereiche des exekutiven Handelns geben darf.

Zu § 6

Zu Abs. 1

An der Auflistung in dieser Vorschrift wird deutlich, dass das Beteiligentransparenzregister zwei funktionale Schwerpunkte hat: zum einen die demokratische Dokumentationsfunktion bezüglich des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses, zum anderen aber auch die Offenlegungsfunktion. Diese Funktion wird vor allem an den Kriterien wie Interessenvertretungsbereich und Informationen zum finanziellen Volumen des Auftrags beziehungsweise der Höhe der Vergütung des Auftrags deutlich. Es handelt sich dabei um eine abschließende Aufzählung.

Zu Abs. 2

Absatz 2 regelt die genauere Ausgestaltung des Beteiligentransparenzregisters, insbesondere dessen Benutzerfreundlichkeit und die Barrierefreiheit, die nach den geltenden technischen Standards – deshalb der Verweis auf die DIN-Normen – abgesichert werden muss. Ein entsprechendes Konzept soll von der Präsidentin oder dem Präsidenten des Hessischen Landtags in Zusammenarbeit mit dem für Parlamentsrecht zuständigen Hauptausschuss erfolgen.

Zu § 7

§ 7 enthält keine starren Lösungsfristen für die im Beteiligungstransparenzregister eingetragenen Daten, sondern die Pflicht für ein turnusgemäßes Überprüfungsverfahren. Weiterhin wird deutlich, dass die geltenden Datenschutzrechtlichen Regelungen wie die Datenschutzordnung des Hessischen Landtags sowie die Europäische Datenschutzgrundverordnung, anwendbar sind.

Zu § 8:

Zu Abs. 1

Absatz 1 enthält zur Vermeidung praktischer Streitfragen eine Übergangsregelung zum Umgang mit zu diesem Zeitpunkt laufenden parlamentarischen Verfahren.

Zu Abs. 2

Mit der Evaluierungsklausel in Absatz 2 soll eine Weiterentwicklung des Gesetzes abgesichert werden, zumal die Gewährleistung der Transparenz parlamentarischer Arbeit in anderen Staaten schon jetzt weiterentwickelt ist als in Deutschland beziehungsweise Hessen. Die Evaluierungsdebatte muss für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar, das heißt öffentlich, im Plenum, geführt werden. Dies ermöglicht der schriftliche Bericht durch die oder den für das Beteiligtentransparenzregister zuständige Präsidentin oder Präsidenten des Hessischen Landtags an den Landtag und die Aussprache dazu im Plenum

Zu § 9:

§ 9 regelt das Inkrafttreten. Um dem Landtag einen Vorlauf zur Umsetzung der Regelungen zu gewähren, tritt das Gesetz drei Monate nach seiner Verkündung in Kraft. Diese Frist wird zur Umstellung bestehender beziehungsweise Etablierung neuer Arbeitsabläufe als notwendig, aber auch ausreichend angesehen.

Wiesbaden, 20. Januar 2023

Die Fraktionsvorsitze:
Elisabeth Kula