

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/4159**

A05, A14



Initiative für Transparenz
und Demokratie e.V.

Annette Sawatzki

Landtag Nordrhein-Westfalen
Hauptausschuss
anhoerung@landtag.nrw.de

Tel.: 0221 995 715 0
Fax: 0221 915 715 10
E-Mail: annette.sawatzki@lobbycontrol.de

Köln, 9. August 2021

**Stellungnahme von LobbyControl zum Gesetzentwurf der SPD-Fraktion im Landtag Nordrhein-Westfalen:
Gesetz zur Erhöhung der parlamentarischen Transparenz und zur Bekämpfung der parlamentarischen
Korruption (Drucksache 17/13070, 16.03.2021)
Verfasserin: Annette Sawatzki, LobbyControl e.V.**

Politischer Hintergrund der aktuellen Reformdebatte

Wir alle wurden in diesem Jahr Zeug:innen einer beispiellosen Serie von Skandalen rund um Abgeordnete, die ihr Mandat zur Selbstbereicherung missbraucht haben. Mehrere Parlamentarier kassierten horrende Provisionen in Masken-Geschäften, teils aus Steuergeld. Zudem ließ sich im Rahmen der sogenannten Aserbaidzhan-Connection ein autokratisches Regime von mutmaßlich korrupten deutschen Parlamentarier:innen weißwaschen. Auch über diese beiden Großskandale hinaus standen Abgeordnete öffentlich in der Kritik, weil sie sich als bezahlte Lobbyisten betätigten, gegen geltende Transparenzregeln verstießen oder weil sie Schlupflöcher darin nutzten, um umfangreiche Geschäftsinteressen und damit potentiell verbundene Interessenkonflikte opak zu halten.

Diese Vorgänge haben das Ansehen des Parlamentarismus in Deutschland schwer beschädigt und bei vielen Menschen zu einem massiven Vertrauensverlust geführt. Im Rahmen der Ermittlungen und der öffentlichen Debatte wurde zudem klar, dass sich das Problem nicht auf das Fehlverhalten einzelner schwarzer Schafe eingrenzen lässt, sondern dass es auf Ebene der Regeln und ihrer Durchsetzung erhebliche Defizite gab und gibt.

Klare, sanktionierbare Regeln und konsequente Transparenz sind notwendig, um illegitimer Einflussnahme und Interessenkonflikten, dem Missbrauch von Ämtern und Mandaten und der Korruption wirksam vorzubeugen. Sie sind in der aktuellen Situation auch notwendig, um verloren gegangenes Vertrauen in die Politik wieder herzustellen und die Demokratie zu stärken.

Als eine Konsequenz aus der Skandalserie hat der Deutsche Bundestag im Juni eine umfassende Reform des für seine Mitglieder geltenden Abgeordnetengesetzes verabschiedet. Darin werden viele überfällige Schritte vollzogen, die LobbyControl, aber auch die Europarats-Staatengruppe gegen Korruption GRECO seit vielen Jahren gefor-

1/6

dert hatten. Dazu gehören u. a. das Verbot entgeltlicher Lobbyarbeit neben dem Mandat, das Verbot der Spendenannahme, sowie die Erweiterung der Offenlegungspflichten für Nebentätigkeiten und der daraus generierten Einkünfte.

Politische Notwendigkeit einer Reform des AbgG NRW

Es ist richtig und notwendig, dass nach dem Bundestag auch Landesparlamente die für sie geltenden Regelungen überprüfen und nachschärfen. Auch in den Landtagen treffen Abgeordnete weitreichende Entscheidungen, sind Zielscheibe von Lobbyarbeit und gehalten, die Unabhängigkeit und Würde ihres Mandats gegen illegitime Einflussnahme und Interessenkonflikte zu schützen. Dass dem Landtag des bevölkerungsreichsten Bundeslands dabei ein besonderes Gewicht zukommt, liegt auf der Hand.

Landespolitiker:innen sind nicht per se immun gegen Verfehlungen, wie sie in der Skandalserie dieses Jahres offenbar wurden. Das zeigt aktuell etwa der Fall Alfred Sauter, Mitglied des bayrischen Landtags und ehemaliger Justizminister Bayerns, gegen den die Staatsanwaltschaft wegen Bestechlichkeit im Zusammenhang mit Maskengeschäften ermittelt. Auch in Nordrhein-Westfalen haben Interessenkonflikte von Politikern in der Vergangenheit Schlagzeilen gemacht. Dazu gehörten etwa die Vermietung des damaligen Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers durch seine Partei („Rent-a-Rüttgers“), die vielfältigen Interessenkonflikte von Minister Holthoff-Pförtner oder die freihändige Vergabe von Aufträgen durch Ministerpräsident Laschet an den Arbeitgeber seines Sohns. Auch im Fall des Abgeordneten und RWE-Mitarbeiters Golland sind viele Fragen, die den Charakter seiner Nebentätigkeit und seinen Umgang mit dem Interessenkonflikt betreffen, bis heute offen geblieben.

Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf handelt sich um einen Vorschlag aus der Opposition. Normalerweise ist Oppositionsanträgen wenig Erfolg beschieden. Es wäre aus demokratiepolitischer Sicht jedoch dringend geboten, dass sich die nordrhein-westfälische Regierungskoalition das mit dem vorliegenden Entwurf verbundene Ansinnen einer systematischen, punktgenauen Nachschärfung der bestehenden Regeln zügig zu eigen macht und, wie bereits die Große Koalition im Bund, eine von möglichst vielen Fraktionen getragene Reform zuwege bringt.

Dieser Appell richtet sich insbesondere an die Partei des Ministerpräsidenten, denn auch eine überparteiliche Organisation wie LobbyControl kann nicht einfach darüber hinweggehen, dass es ausschließlich Abgeordnete der Unionsparteien waren, die in den aktuellen Großskandalen negativ aufgefallen sind. Die große Anzahl gravierender Fälle und die Beteiligung mehrerer hochrangiger Politiker, die Führungspositionen oder auch Ministerämter bekleideten, deuten darauf hin, dass es in der Union ein strukturelles Problem im Umgang mit den Grenzen einer ethisch vertretbaren „Nähe zur Wirtschaft“ gibt. Dies ist aus demokratiepolitischer Sicht hochproblematisch. Es handelt sich schließlich um die größte Partei des Landes, die mehr als jede andere auch in Regierungsverantwortung stand und steht.

Ein Verzicht auf Konsequenzen aus den Skandalen nährt die Politikverdrossenheit, die sich schon in den letzten Jahren bei immer mehr Menschen zu einer Parteien-, Parlamentarismus- und Demokratieverdrossenheit gesteigert hat. Sie prägt zunehmend den öffentlichen Diskurs und untergräbt den sachorientierten Austausch und den Wunsch nach Interessenausgleich, von denen jede Demokratie letztlich lebt. Um der Erosion

von Vertrauen in die parlamentarische Demokratie entgegenzuwirken, wäre ein klares Signal auch der Politik in NRW nötig. Der Gesetzgeber sollte unethischem Verhalten von Abgeordneten eine klare Absage erteilen und für ein zeitgemäßes Transparenzniveau sorgen.

Auch aus der Erfahrung in anderen Ländern lässt sich zudem sagen: Die Politik selbst profitiert davon, wenn sie Transparenz und klare Integritätsregeln nicht als lästige Übel, sondern als wertvolle Ressourcen für die Bewältigung ihrer Aufgaben begreift. Demokratische Politik lebt von Glaubwürdigkeit und dem Vertrauen darin, dass sie im Austausch mit den vielfältigen Interessen in einer Gesellschaft letztlich stets das Gemeinwohl im Blick hat.

Vergleich mit den Regelungen im AbgG Bund

Der Gesetzentwurf vollzieht einige Neuregelungen im AbgG Bund für die Landesebene nach, teilweise wortgleich. In manchen Punkten ging bereits das bisherige NRW-Gesetz über die Regelung auf Bundesebene hinaus. Leider wird aber auch mit dem Reformvorschlag nicht in allen Punkten das jeweils im Bund nun erreichte Niveau erreicht.

Das Abgeordnetengesetz NRW enthält allerdings bereits in seiner gegenwärtigen Fassung einige Formulierungen, die im Vergleich zum reformierten Bundesabgeordnetengesetz besser sind. Insbesondere ist das AbgG NRW in mehreren Punkten klarer:

- So etwa bei dem klaren Verbot in § 16 (4), in privaten oder geschäftlichen Angelegenheiten auf die Mitgliedschaft im Landtag hinzuweisen. Im Bundesgesetz ist dieses Verbot eingeschränkt durch das interpretationsbedürftige und damit rechtliche Unsicherheit schaffende Adjektiv „missbräuchlich“.
- Dazu gehört ebenfalls die Pflicht aus §16a Abs. 5, in den Fällen, in denen gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder vertragliche Verschwiegenheitspflichten der namentlichen Angabe von Vertragspartnern entgegen stehen, zumindest die Branche und die Art der Tätigkeit anzugeben. Bei der Reform des Bundesgesetzes wurde diese Angabepflicht zwar auch endlich nachvollzogen, jedoch ein Schlupfloch gelassen. Bundestagsabgeordnete können sich nach wie vor der Pflicht zur Angabe zumindest der Branche entziehen, wenn sie vertragliche Verschwiegenheitspflichten reklamieren und behaupten, durch die Branchenbezeichnung werde ein Kunde identifizierbar. Da dies kaum nachprüfbar ist und somit Spielraum für Willkür lässt, ist die stringente Formulierung im NRW-Gesetz unbedingt zu bevorzugen.
- Die allgemeine Schwelle, aber der Nebeneinkünfte offengelegt werden müssen, ist im AbgG NRW niedriger und auch kohärenter definiert als im Bundesgesetz, wo Einkommen ab 1000 Euro monatlich oder 3000 Euro jährlich offengelegt werden müssen.

Die Vorschläge im Einzelnen

§ 16 (1): Entgeltliche Beratungstätigkeiten

Der Gesetzentwurf sieht vor, entgeltliche Beratungstätigkeiten neben dem Mandat für unzulässig zu erklären, sofern sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der Interessenvertretung im Rahmen der Mandatsausübung stehen. Dies vollzieht einen Schritt

nach, der im AbgG Bund infolge der Skandalserie bereits gemacht wurde. Durch entgeltliche Beratungstätigkeit können Interessenkonflikte entstehen, insbesondere wenn Ziel der Beratung ist, dass Auftraggeber ihre Interessen gegenüber dem Parlament, Regierung und Behörden erfolgreich zur Geltung bringen. Abgeordnete verfügen über Insiderwissen über den konkreten Ablauf und Stand der parlamentarischen (bisweilen auch der exekutiven) Vorgänge, oder auch darüber, welche Personen Schlüsselpositionen in Entscheidungsprozessen einnehmen, für welche Argumente diese besonders empfänglich sind usw. Solches Insiderwissen gegen Geld beratend zur Verfügung zu stellen kann sehr lukrativ sein, was auch die hohe Zahl von sogenannten Seitenwechsellern erklärt, die nach ihrem Ausscheiden aus Amt oder Mandat in der Lobbyindustrie tätig sind. Es sollte mindestens für die Zeit des Mandats untersagt sein, sowohl um nach §16 Abs. 2 Satz 2f. illegitime Einkünfte auszuschließen, als auch um sicherzustellen, dass die Wähler:innen und Wähler mit ihren diversen Interessen gleichermaßen Zugang zu ihren Vertreter:innen finden, ohne dass Geldzahlungen dabei eine Rolle spielen.

Leider fehlt im vorliegenden Entwurf jedoch das Naheliegendste: ein ausdrückliches Verbot entgeltlicher Interessenvertretung neben dem Mandat, wie es in das Bundesgesetz aus gutem Grund aufgenommen wurde. Dies steht übrigens im Widerspruch zur öffentlichen Darstellung der SPD-Fraktion im Internet, der Gesetzentwurf verbiete Lobbytätigkeiten gegen Bezahlung. Intention und Umsetzung klaffen hier offensichtlich auseinander.

Interessenvertretung oder Lobbyarbeit kann sich mit Beratungstätigkeit überschneiden, ist aber keineswegs damit gleichzusetzen. Die Arbeit als bezahlte:r Lobbyist:in - ob nun als Angestellte:r für „Public Affairs“ in Diensten eines Unternehmens, als Mitarbeiter:in einer Lobbyagentur oder als selbstständiger Lobbydienstleister:in, hat neben der Beratung als zentrales Element die unmittelbare Kontaktaufnahme und Kontaktpflege zu Entscheidungsträger:innen in Politik und Verwaltung. Sie kann auch die Vor- und Nachbereitung solcher Kontakte, das Schreiben von Stellungnahmen, die eigenverantwortliche strategische Planung von Lobby- und PR-Maßnahmen, die Organisation von Veranstaltungen oder Sponsoraktivitäten und weitere Tätigkeiten umfassen.

Eine Nebentätigkeit, die darin besteht, gegen Entgelt die Interessen Dritter gegenüber dem Landtag, der Landesregierung, ihren Ministerien oder nachgeordneten Behörden zu vertreten, sollte Abgeordneten grundsätzlich nicht gestattet sein. Dies stellt zwar einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Er ist jedoch gerechtfertigt, da in solchen Fällen der Interessenkonflikt zwischen beruflicher Tätigkeit und Abgeordnetenmandat von vornherein so tiefgreifend ist, dass er die unabhängige und unbefangene Ausübung des Mandats verunmöglicht. Aus Sicht von LobbyControl sollte deshalb eine Formulierung analog zu § 44a (3) AbgG Bund zusätzlich in das Gesetz aufgenommen werden.

Sinnvoll wäre darüber hinaus eine Ergänzung analog zu §44a Abs. 3 Satz 3 AbgG Bund, demzufolge Vereinbarungen unzulässig sind, durch die Abgeordnete erst nach dem Ausscheiden aus dem Parlament Zuwendungen oder andere Vermögensvorteile für während der Mandatszeit getätigte Interessenvertretungs- und Beratungstätigkeiten erhalten sollen. Durch solche Vereinbarungen über nachgelagerte Entgelte könnten die oben diskutierten Verbote umgangen werden; dies sollte ausgeschlossen sein.

§ 16 (2) Verbot der Entgegennahme von Geldspenden

Dieses Verbot zielt darauf, eine Quelle möglicher Abhängigkeiten und illegitimer Einflussnahme auszuschließen. Zwar sieht das AbgG NRW auch jetzt schon vor, dass Zuwendungen, die sich auf die Ausübung des Mandats beziehen, nicht angenommen werden dürfen. Solange Spenden angenommen werden dürfen, besteht jedoch die Möglichkeit, dieses Verbot zu umgehen. Es ist deshalb sinnvoll, diese Lücke zu schließen. Auch in das AbgG Bund wurde deshalb ein entsprechendes Verbot aufgenommen.

Anders als im Bundesgesetz bleibt im NRW-Entwurf unklar, ob das Annahmeverbot auch bedeuten soll, dass Abgeordnete keine für ihre Partei bestimmten Spenden entgegennehmen dürfen, um sie i. S. v. § 25 Abs. 1 PartG an die Empfängerin weiterzuleiten. Hier wäre eine Präzisierung wünschenswert. Diese muss aus unserer Sicht nicht unbedingt analog zur bundesrechtlichen Regelung ausfallen, bei der die Durchleitung von Parteispenden ausdrücklich erlaubt bleibt. Eine Regelung, die auch die Entgegennahme von Parteispenden durch Abgeordnete ausschließt, hätte den Vorteil größerer Rechtsklarheit. Es ist Geldgebern ohne weiteres zumutbar, sich mit einer Parteispende an Mitglieder oder Funktionär:innen zu wenden, die nicht zugleich Abgeordnete sind.

Im Prinzip könnte das Spendenannahmeverbot auch auf geldwerte Zuwendungen ausgedehnt werden. Die Abgeordneten erhalten für ihre politische Arbeit bereits Geld- und Sachmittel von der öffentlichen Hand in erheblichem Umfang. Die bei der Mandatswahrnehmung anfallenden Kosten für Reisen, Veranstaltungen und Öffentlichkeitsarbeit dürften davon auskömmlich abgedeckt sein. Immerhin unterliegen geldwerte Zuwendungen im AbgG NRW einer Offenlegungspflicht ab 1000 Euro im Kalenderjahr, so dass die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, ob Abgeordnete von erheblichen geldwerten Zuwendungen profitieren, und welche Interessen der Zuwendenden damit verknüpft sein könnten.

§ 16a (1): Pflicht zur Anzeige von Optionen auf Unternehmensanteile

Optionsscheine auf den Erwerb von Unternehmensanteilen stellen geldwerte Vorteile dar, die im Einzelfall beträchtlich sein und Interessenkonflikte hervorrufen können. Im Fall Philipp Amthor/Augustus Intelligence wurde deutlich, dass hier eine gesetzliche Lücke bestand. Diese wurde auf Bundesebene geschlossen und es ist nur folgerichtig, wenn dies auch in Nordrhein-Westfalen geschieht. § 45 Abs. 3 Satz 2 AbgG Bund beschränkt sich jedoch nicht auf Optionen auf Einräumung von Gesellschaftsanteilen, sondern nennt auch „vergleichbare Finanzinstrumente“. Das wäre in Anbetracht der Vielzahl vermögenswerter Vorteile mit Optionsscheinen vergleichbaren Effekten auch im AbgG NRW sinnvoll.

Die Platzierung der Offenlegungspflicht an der im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Stelle erscheint angesichts der Gesetzssystematik nicht ganz optimal. Eine Eingliederung der Vorschrift könnte auch in § 16a Absatz 2 als neue Ziffer 8 eingefügt werden, so dass der Erwerb oder das Halten von Optionsscheinen anzeigepflichtig wird.

§ 16a (2): Anzeige des zeitlichen Umfangs von Nebentätigkeiten

Hier ist das NRW-Gesetz bereits jetzt weitgehender als die Regelung auf Bundesebene. Eine solche Pflicht ist im Bundesgesetz weder in der alten noch in der neuen Fassung enthalten, aber auf internationaler Ebene gibt es sie beispielsweise im britischen Parlament. Der Reformvorschlag sieht vor, statt der durchschnittlichen wöchentlichen, monatlichen oder jährlichen Inanspruchnahme fortan den zeitlichen Umfang pro Monat

oder pro Vertrag anzugeben. Dies erscheint vor allem im Hinblick auf freie Berufe und andere Tätigkeiten mit unregelmäßig anfallenden zeitlichen Verpflichtungen praktischer.

§ 16a Abs. 2 Ziffer 7: und Abs. 3, Ziffer 6: Präzisierung der Schwelle, ab der Unternehmensbeteiligungen angezeigt werden müssen, sowie die Verpflichtung, die daraus resultierenden Einkünfte anzugeben.

Das Gesetz ist hier bisher schwammig formuliert. Ab wann eine „erhebliche wirtschaftliche Macht“ in einem Unternehmen ausgeübt wird, ist Interpretationssache. Ein verbindlicher Maßstab für alle Rechtsformen lässt sich kaum definieren. Auch ist das Ausmaß der Macht, die ein Abgeordneter nebenbei in einem Unternehmen ausüben mag, aus Sicht demokratischer Transparenzanforderungen eher irrelevant. Es geht vielmehr umgekehrt darum festzustellen, welches Unternehmen Macht über den oder die Abgeordnete haben könnte. Präziser: ob Abgeordnete wirtschaftliche Interessen haben, die sie in ihrer Mandatsausübung beeinflussen, beeinträchtigen oder gar verpflichten könnten.

Der Änderungsvorschlag hin zu einer prozentualen Beteiligungsschwelle ist deshalb folgerichtig und auch in der Höhe angemessen. Auch aus prozentual geringfügigen Unternehmensbeteiligungen können im Einzelfall erhebliche wirtschaftliche Interessen erwachsen. Denkbar sind beispielsweise Anteile an börsennotierten Unternehmen, wo selbst eine fünfprozentige Beteiligung einen bedeutenden Vermögenswert darstellt. Im Bund hat der Gesetzgeber deshalb die dort bisher geltende Schwelle von 25 Prozent auf 5 Prozent abgesenkt.

Es wäre sinnvoll, für den Fall einer Beteiligung an Beteiligungsgesellschaften zusätzlich eine Auskunft darüber zu verlangen, an welchen Unternehmen diese Gesellschaften Anteile halten, soweit diese Anteile ihrerseits 5 Prozent übersteigen. Dies wird auch im reformierten AbgG Bund richtigerweise verlangt, denn bei der bloßen Angabe von Beteiligungsgesellschaften wird nicht ohne weiteres klar, auf welchem Gebiet, in welcher Branche oder mit welcher Aktivität die Vermögenswerte letztlich erwirtschaftet werden. Ziel von Transparenzregeln für Abgeordnete ist es aber, die mit Nebentätigkeiten, Einkünften und Vermögenswerten verbundenen Interessen klar und konkret sichtbar zu machen.

LobbyControl

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der seit über 15 Jahren die politische Interessenvertretung in Deutschland und in der EU beobachtet, analysiert und für die Öffentlichkeit transparenter macht. Wir setzen uns für klare Regeln, Transparenz und gleiche Einflusschancen aller Bürger:innen ein. Unter anderem haben wir auch die Einführung des Lobbyregisters und die Reform des Abgeordnetengesetzes auf Bundesebene begleitet.