



## **Hauptausschuss**

### **56. Sitzung (öffentlich)**

8. September 2016

Düsseldorf – Haus des Landtags

10:35 Uhr bis 12:40 Uhr

Vorsitz: Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD)

Protokoll: Dagmar Glück

### **Verhandlungspunkte und Ergebnisse:**

#### **Zur Tagesordnung**

**3**

Gegen den Vorschlag von Werner Jostmeier (CDU), den als TOP 4 vorgesehenen Punkt „20 Jahre UN-Stadt Bonn: Bundesstadt Bonn als zweites bundespolitisches Zentrum sichern und als Sitz der Vereinten Nationen fortentwickeln“ heute nicht zu behandeln, erhebt sich kein Widerspruch.

#### **1 Lobbyismus transparent machen – Einführung eines Lobbyregisters in NRW**

**4**

Antrag  
der Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/11414

– Öffentliche Anhörung –

*(Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage.)*

**2 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 33**

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion der CDU,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP

Drucksache 16/12350

Der Ausschuss will den Punkt am 29. September wieder auf  
die Tagesordnung setzen.

**3 Das nordrhein-westfälische Parlament braucht eine fortschrittliche  
Debattenkultur, die den Erwartungen der Gesellschaft folgt 34**

Antrag  
der Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/11689

– Beratung und Abstimmung –

Der Antrag wird mit den Stimmen der Fraktionen von SPD,  
CDU, Grünen und FDP gegen die Stimme der Fraktion der  
Piraten abgelehnt.

**4 Verschiedenes 38**

## Aus der Diskussion

### Zur Tagesordnung

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich begrüße Sie sehr herzlich im Landtag Nordrhein-Westfalen. Ich eröffne die 56. Sitzung des Hauptausschusses.

Die Tagesordnung ist Ihnen mit der Einladung 16/1897 vom 31. August 2016 bekannt gegeben worden. Gibt es Änderungs- und Ergänzungswünsche zur Tagesordnung? – Bitte schön, Herr Jostmeier.

Gegen den Vorschlag von Werner Jostmeier (CDU), den als **TOP 4** vorgesehenen Punkt „20 Jahre UN-Stadt Bonn: Bundesstadt Bonn als zweites bundespolitisches Zentrum sichern und als Sitz der Vereinten Nationen fortentwickeln“ **heute nicht zu behandeln**, erhebt sich kein Widerspruch.

**1 Lobbyismus transparent machen – Einführung eines Lobbyregisters in NRW**

Antrag  
der Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/11414

– Öffentliche Anhörung –

*(Teilnehmende Sachverständige und Stellungnahmen siehe Anlage.)*

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Ich rufe nunmehr Tagesordnungspunkt 1 auf.

Mein Gruß gilt den Kolleginnen und Kollegen des Hauptausschusses und des Innenausschusses, der nachrichtlich eingeladen worden ist, an der Anhörung teilzunehmen. Ich begrüße die Landesregierung, heute vertreten durch Frau Staatssekretärin Surmann. Herzlich willkommen! – Ich grüße die Zuhörerinnen und Zuhörer, die Vertreterinnen und Vertreter der Medien.

Ein ganz besonders herzlicher Gruß geht an unsere Sachverständigen, die heute Morgen zu uns gekommen sind, um zum ersten Tagesordnungspunkt mit uns zu diskutieren. Herzlich willkommen!

Der Antrag ist uns vom Plenum überwiesen worden. Der Innenausschuss ist mitberatend, wir sind federführend und führen heute diese Anhörung durch.

Sie mögen sich vielleicht wundern, dass wir den Plenarsaal gewählt haben. Das liegt daran, dass die Anzahl der Sachverständigen einmal etwas umfangreicher geplant war. Wir freuen uns aber umso mehr, dass Sie, meine Herren, heute den Weg zu uns gefunden haben.

Es gibt eine Reihe von Stellungnahmen, die im hinteren Bereich des Plenarsaals ausliegen ebenso wie ein Tableau der Sachverständigen.

Wir haben vereinbart, dass die Sachverständigen zu Beginn ein kurzes Statement abgeben können, in dem sie noch einmal wichtige Aussagen oder vielleicht auch Ergänzungen zu ihren Stellungnahmen zusammenfassen können. Anschließend werden wir, wie gewohnt, Frage- und Antwortrunden mit den Abgeordneten und den Sachverständigen durchführen.

Ich eröffne die Runde der Statements und darf Prof. Michael bitten, zu beginnen.

**Prof. Lothar Michael (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank für die Einladung. – Zunächst möchte ich voranschicken, ich möchte mich dafür entschuldigen, dass ich es letzte Woche aus gesundheitlichen Gründen nicht geschafft habe, eine schriftliche Stellungnahme einzubringen, aber ich hoffe, dass ich jetzt in meinem dreiminütigen Statement auch mündlich auf den Punkt bringen kann, was mir wichtig war.

Zur Sache: Der Einfluss des Lobbyismus wächst. Das hat viele Gründe, die man in den Blick nehmen muss, und das hat auch Vorteile sowie Nachteile. Das alles muss man bedenken, wenn man an Regulierungen herangeht. Es wäre naiv, zu glauben, dass man diesen wachsenden Einfluss durch Regulierung radikal umkehren könnte, das heißt aber nicht, dass jegliche Regulierung sinnlos wäre.

Zwei Punkte sind mir wichtig: Transparenz ist das Ziel aller Regulierungsvorschläge, die uns in den letzten Jahren begegnet sind, und solche Transparenz muss bezogen auf den Lobbyismus notwendig eine partielle sein, denn, negativ gesagt, Intransparenz – der positive Begriff wäre Vertraulichkeit – ist aus guten Gründen auch ein Belang, den es im politischen Prozess zu bedenken gibt. Wenn man etwa an Rechtsanwälte denkt – die tauchen in dem Antrag der Piratenfraktion auf –, gäbe es bundesrechtliche Sonderregelungen zur Vertraulichkeit zu beachten, die dem Landesrecht strikt vorgehen würden. Das nur als Detail. – Vertraulichkeit ist aber in allen Bereichen ein Baustein, der der Versachlichung von Diskussionen, der Verbreiterung der Wissensgenerierung und auch der Ermöglichung von Kompromissfindungen dient, deshalb kann Transparenz also kein absolut dagegenzusetzender Belang sein.

Wenn man an eine Transparenzregelung denkt, ist die Gefahr, dass es die Wahrnehmung verzerren und sogar Misstrauen schüren kann, wenn man nur eine partielle Transparenz erreicht. Man muss sich also gut überlegen, dass, wenn man nur sehr punktuell etwas offenlegt, dadurch vielleicht auch ein negativer Effekt erreicht werden könnte, nicht für die Transparenz – das wäre eine Teiltransparenz –, aber für das angestrebte Vertrauen in den politischen Prozess. Deshalb plädiere ich sehr dafür, dass es ein Transparenzbedürfnis vor allem bezogen auf Inhalte gibt. Wenn ich zum Beispiel nur offenlege, wer die Akteure sind, und nur offenlege, welche finanziellen Ressourcen hinter Akteuren stehen, dann besteht das Risiko, dass mit allein dieser Information das ungute Gefühl in der Öffentlichkeit geschürt würde. Oder: Wenn ich rechtlich erzwingen, umfassend offenzulegen, wer sich wann mit wem trifft, dann greift das sehr tief in Grundrechte und auch in Rechte von Abgeordneten ein und hat möglicherweise nur einen sehr bescheidenen Gewinn.

Wichtig wäre aus meiner Sicht, die Einflüsse vom Ergebnis her offenzulegen, also das Lobbying in den Blick zu nehmen, das nicht nur reine Information bezweckt, sondern das Transparenzbedürfnis scheint mir dort regulierungsfähig und regulierungsbedürftig, wo politische Forderungen artikuliert werden. – Das findet ja auch statt, indem zum Beispiel öffentliche Anhörungen stattfinden, in denen Lobbyisten geladen werden.

Ich möchte an dieser Stelle ein Parallelthema nur anreißen, das aber, wenn wir in die Zukunft denken, im Zusammenhang mit der Lobbyregulierung stehen sollte, nämlich Möglichkeiten der Onlinepartizipation. Wenn wir an die Digitalisierung unserer Welt und damit auch des politischen Prozesses denken, dann müssen wir das parallel sehen. Es wird nicht ganz zu Unrecht behauptet, dass Onlinepartizipation wiederum die Vertretung besonders gut organisierter Interessen stärkt. Wenn wir das aber mit dem heutigen Thema vergleichen, müssen wir relativ denken: Die Alternative ist eben ein Offlinelobbyismus, und ob der Offlinelobbyismus ein Vorteil gegenüber dem Onlinelobbyismus ist, das wäre ein wirklich von Transparenzgesichtspunkten her offen gegenüberzustellender Vergleich.

Der zweite Punkt: Rechtliche Regulierung hat Grenzen, denn der Lobbyismus sieht seine Stärke vor allen Dingen dort, wo er informell bleibt. Man muss sich das gut überlegen, vor allen Dingen, wenn man mit Verbotsregelungen arbeitet. Ich spreche jetzt nicht vom Strafrecht, das sowieso Bundesrecht ist, und über Worst-Case-Fälle des Lobbyismus müssen wir hier nicht diskutieren, sondern wir sprechen ja über den Graubereich, wo Vor- und Nachteile auf beiden Seiten des Lobbyismus zu beobachten sind. Wenn wir über diesen Bereich sprechen, dann birgt rechtliche Regulierung auch die Gefahr, dass es zu Vollzugsdefiziten kommt. Wenn die Regelungen nicht präzise genug sind, wenn der Vollzug etwa auch einer Landtagsverwaltung damit überfordert würde, dann kann das dazu führen, dass das Ganze nach hinten losgeht und zusätzliches Misstrauen schürt. Man muss sich also gut überlegen, eine Regelung zu finden, die auch funktioniert, denn sonst löst sie den gegenteiligen Effekt aus.

Ich will es an dieser Stelle, weil ich mich strikt an die Zeit halten will, dabei bewenden lassen, bin aber für Fragen gern bereit. – Danke.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank, Herr Prof. Michael. – Dann machen wir weiter mit Herrn Schiffers. – Bitte schön.

**Maximilian Schiffers (Universität Duisburg-Essen):** Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Auch ich bedanke mich ganz herzlich für die Einladung und die Gelegenheit, hier zum Thema Transparenz und Lobbyregister sprechen zu dürfen.

Ich möchte gern auf drei Punkte eingehen, und zwar den Kontext von Lobbying, die Regulierungspraktiken aus vergleichender Perspektive und eine wissenschaftliche Einordnung.

Zum Kontext: In Deutschland hat Lobbying ja eine recht negative Bedeutung, und dafür ist die Gegenüberstellung von oftmals finanziell gut ausgestatteten Einzelinteressen und dem Gemeinwohl im öffentlichen Interesse verantwortlich. Um aber über das Thema Lobbyregister sinnvoll sprechen zu können, dürfen wir nicht bei dieser simplen Zweiteilung bleiben, denn wenn wir die wissenschaftliche und die politische Debatte über die Instrumente der Problemlösung und die konkreten Erfahrungen anderer Länder nicht mit einbeziehen, besteht eben die Gefahr, dass die Diskussion über Lobbying sehr schnell in Populismus übergeht, denn wo Wissen fehlt, locken vermeintlich einfache Antworten, die entsprechend instrumentalisiert werden können. Daher ist es von zentraler Bedeutung, dass wir nicht hinter die etablierten internationalen Standards zurückfallen, weder in der rein negativen Beschreibung von Lobbying, weder in der Definition von Lobbyist, von Lobbying, von der Kontaktseite der öffentlichen Stellen noch im Fokus auf Regierung und Parlament.

Zur vergleichenden Perspektive: Die Debatte um Lobbyregulierung ist national und international weit fortgeschritten und hat bereits viele gute Ergebnisse geliefert. Die Eckpunkte der Regulierungsmöglichkeiten sind klar definiert. Es existieren gemeinsam erarbeitete Standards. Es gibt ausgearbeitete Vorschläge aus Wissenschaft, Zivilgesellschaft und von politischer Seite. Die Besonderheit der deutschen Debatte ist eigentlich, dass darauf so gut wie kein Bezug genommen wird. Deutschland liegt im internationalen Vergleich ganz klar im niedrig regulierten Bereich, beispielweise sind

die Informationsanforderungen der Lobbyliste im Bundestag oder in einigen Landtagen verhältnismäßig niedrig. Sie richten sich nur an das Parlament, obwohl Regierungen und Ministerien mit Abstand die wichtigeren Ansprechpartner des Lobbying sind. Die Lobbylisten verwenden auch eine sehr enge Definition darüber, wer sich eintragen soll, und es gibt keine unabhängige Kontrolle, ob die Informationen, die vorhanden sind, richtig und vollständig sind. Andere Länder und auch die Europäische Union haben hier weiterführende Regeln.

Abschließend noch eine wissenschaftliche Einordnung: Auch bei maximaler Transparenz bleibt der Hauptkritikpunkt am Lobbying bestehen, nämlich die Asymmetrie zwischen starken und schwachen Interessen. Diese Schieflage kann auch durch strenge Regeln lediglich an-, aber nie vollständig ausgeglichen werden. Eine Regulierung und Offenlegung schafft aber eine politische Transparenzkultur, denn sie stärkt zum einen die zivilgesellschaftliche und kritische Öffentlichkeit bei der Zuschreibung von demokratischer Verantwortung, und sie stärkt zum anderen nicht zuletzt die Stellung der Abgeordneten in ihrer Kontrollfunktion über direkte und indirekte Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank, Herr Schiffers. – Dann bitte ich jetzt Herrn Kröger um sein Statement.

**Martin Kröger (Generalsekretariat der Europäischen Kommission):** Danke, Herr Vorsitzender. – Für mich als Vertreter der Europäischen Kommission war es praktisch unmöglich, Ihnen jetzt eine schriftliche Stellungnahme vorzulegen, weil das verfahrensrechtlich so kompliziert ist, dass es mich mehrere Wochen gekostet hätte, das genehmigt zu bekommen. Umso mehr freue ich mich, dass ich Ihnen kurz mitteilen kann, wie bei uns der Sachstand ist, insbesondere weil es mir scheint, dass ich unter den Sachverständigen hier der einzige Praktiker bin, der aus Erfahrung mit einem existierenden Transparenzregister berichten kann, das die Europäische Kommission zusammen mit dem Europäischen Parlament schon seit 2011 auf freiwilliger Basis betreibt. Wir streben nunmehr an, das in ein verpflichtendes Transparenzregister umzuwandeln.

Ich werde versuchen, mich kurz zu fassen und insbesondere herauszuarbeiten, was die Parallelen und Unterschiede im Vergleich zu dem Antrag sind, der von der Piratenfraktion vorgelegt worden ist.

Der Kommissionspräsident Juncker hat schon ganz zu Anfang, in seiner ersten Rede im Parlament, klargemacht, dass Transparenz von Lobbyingaktivitäten eine der politischen Prioritäten der Juncker-Kommission ist. Ich zitiere aus seiner Anfangsrede, in der er sagte:

„Unsere Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu wissen, mit wem sich Kommissare und Kommissionsbedienstete, Mitglieder des Europäischen Parlaments oder Vertreter des Rates im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens treffen. Ich werde daher dem Parlament und dem Rat eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Einrichtung eines verbindlichen Lobby-

Registers für alle drei Organe vorschlagen. Die Kommission wird dabei mit gutem Beispiel vorangehen.“

Was heißt das nun? Dieser Entwurf für eine interinstitutionelle Vereinbarung wird dem Kollegium der Kommissare am 28. September 2016 als Vorschlag vorgelegt werden. – Verpflichtend, was will das heißen? Die Kommission ist in der Tat schon mit gutem Beispiel vorangegangen. Im Dezember 2014 wurde eine Konditionalität eingeführt. Das heißt, Zugang – was ich normalerweise einen privilegierten Zugang zu den Entscheidungsträgern nenne – zu Kommissaren, deren Büros, den sogenannten Kabinetten, und den Generaldirektoren der Europäischen Kommission ist nunmehr nur möglich, wenn Interessenvertreter registriert sind. – „Interessenvertreter“ ist eigentlich der Terminus, mit dem wir normalerweise operieren, nicht Lobbyist, denn Interessenvertretung im weitesten Sinne sehen wir als notwendig für die Tätigkeit der Europäischen Kommission an, insbesondere in der Vorbereitung der Gesetzgebung. – Diese Kontakte zwischen Interessenvertretern und Entscheidungsträgern können also nur mehr stattfinden, wenn Registrierung stattgefunden hat.

Im Moment sind über 9 700 Organisationen und einzelne Interessenvertreter im Register. Sobald jemand einen Termin mit einem Kommissar haben will, muss festgestellt werden, ob die Organisation im Register ist. Das Register erfordert die Offenlegung der Aktivitäten, Finanzströme et cetera. Gleichzeitig werden all diese Kontakte im Internet veröffentlicht. Das heißt, Sie können über das Internet abrufen, mit wem Präsident Juncker seit Antritt seiner Geschäfte Treffen gehabt hat.

Natürlich ist das nur ein Auszug der vielfältigen Kontakte zwischen Interessenvertretern der Europäischen Kommission. Ich verstehe auch die Bedenken, die dazu geäußert werden, dass dieser Auszug vielleicht ein Bild ergeben könnte, das nicht der Realität entspricht. Dennoch sehen wir das relativ entspannt, muss ich sagen. Diese Daten werden ausgewertet. Häufig wird der Kommission vorgeworfen, bestimmten Gruppen und insbesondere wirtschaftlichen Interessen eine Vorzugsbehandlung zukommen zu lassen. Dem muss man entgegenstellen, dass das, was dort abgespiegelt wird, in der Tat nur ein Teil der Realität ist. – Diese Konditionalität ist also das, was wir unter verpflichtend verstehen.

Eine weitere Konditionalität betrifft die Vertretung in Expertengruppen. Wie der Landtag auch, nehme ich an, und jegliche Regierung auf Bundes- oder Landesebene ist die Europäische Verwaltung sehr abhängig vom Input von Experten. Wir betreiben über 500 Expertengruppen, die zum Teil eben auch aus Interessenvertretern bestehen, und hier ist auch eine Konditionalität eingeführt worden: Man kann nur in diesen Expertengruppen sein, wenn man im Transparenzregister ist.

Die Kommission ist also in der Tat mit gutem Beispiel vorangegangen, wie von Herrn Präsident Juncker angekündigt. Ende September 2016 werden wir nun vorschlagen, dass ähnliche Maßnahmen im Europäischen Parlament und im Rat der Europäischen Union angewendet werden. Aus verständlichen Gründen kann ich Ihnen die Einzelheiten momentan noch nicht nennen. – Ich möchte es hierbei belassen und stehe gern für Fragen zur Verfügung. – Danke, Herr Vorsitzender.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. – Herr Lange, Sie haben jetzt das Wort.

**Timo Lange (LobbyControl):** Vielen Dank. – Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Abgeordnete! Auch von meiner Seite vielen Dank für die Einladung. Ich freue mich über die Gelegenheit, mit Ihnen heute über das Thema Lobbyismus und Transparenz sprechen zu können.

Grundlegend ist es natürlich in einer pluralistischen Demokratie legitim und auch richtig und notwendig, dass Regierung und Parlament auf der einen Seite sich mit Interessengruppen auf der anderen Seite austauschen. Das ist wichtig für gute Politikergebnisse, und es ist auch für die Demokratie an sich wichtig, dass es einen solchen Austausch gibt. Zugleich sind die Akteurslandschaft und ihre Strukturen sehr vielfältig; insbesondere die Strukturen derer, die sehr professionell organisiert und gut ausgestattet sind. – Wir haben ja auch in Deutschland in den letzten 20, 30 Jahren einen großen Wandel erlebt. Das hat sich verschoben von Bonner Zeiten hin in die Berliner Republik, dazu haben viele verschiedene Faktoren beigetragen. Das macht die Landschaft aber zunächst einmal unübersichtlicher. Geprägt ist sie von Machtungleichgewichten, von Unterschieden in den zur Verfügung stehenden Ressourcen, in der Organisationsfähigkeit. Das liegt nicht immer nur an den finanziellen Hintergründen, sondern zum Teil eben auch an der Natur des Interesses oder des Themas, um das es geht: Wie gut organisationsfähig, mobilisierungsfähig ist ein bestimmtes Thema?

Diese Machtungleichgewichte, das hat Herr Schiffers angesprochen, sind in der Gesellschaft faktisch vorhanden, das kann eine Politik und ein Gesetz auch nicht weg regulieren. Dennoch machen diese Machtungleichgewichte aus unserer Sicht eine Lobbyregulierung notwendig, damit sie sich eben nicht eins zu eins in Politikergebnisse übertragen und sozusagen in das durchschlagen, was an politischen Entscheidungen stattfindet.

Intransparenz verstärkt diese Ungleichgewichte. Intransparenz trägt dazu bei, dass ein Misstrauen gegenüber den demokratischen Institutionen wächst. Man kann hier auch von einer Repräsentationskrise sprechen, in der wir uns gerade befinden. Wir beobachten auch, dass diese Argumentation aktuell insbesondere von gewissen nationalistisch-völkisch argumentierenden Kreisen aufgenommen wird, ein Misstrauen gegenüber den demokratischen Institutionen geschürt und dabei eben eine sehr pauschale Lobby- und Elitenkritik benutzt wird. Vor diesem Hintergrund wäre es umso wichtiger, dass die Politik hier Signale setzt und klarmacht: Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit ist für uns ein wichtiges Anliegen, insbesondere auch Transparenzregeln im Umgang mit Lobbyistinnen und Lobbyisten. Diese Transparenzregulierung kann dazu beitragen, das Vertrauen in die Integrität und auch in die Gemeinwohlorientierung der Politik zu stärken oder auch wiederherzustellen. Sie kann Machtungleichgewichte zwar nicht beenden, aber eben Standards und Regeln für alle Interessenvertreter definieren und auch durchsetzen, und sie kann vor allem auch illegitime Methoden zumindest erschweren.

Daher begrüße ich es sehr, dass die Piratenfraktion im Düsseldorfer Landtag das Thema Lobbyregister und Lobbytransparenz auf die Tagesordnung gesetzt hat. Mich

verwundert etwas, dass das nicht auch von der Koalition hier im Land stärker vorangetrieben wird, schließlich sprechen sich beide Parteien auf Bundesebene seit Langem für das Instrument eines Lobbyregisters aus. Ich denke, es ist auch für Abgeordnete ein hilfreiches Instrument, um genauer zu erfahren, mit wem man es zu tun hat und wie die Interessenstrukturen bei einem gewissen Thema aussehen.

Wenn wir über Transparenzregulierung sprechen, Herr Prof. Michael hat es angesprochen, gibt es verschiedene Aspekte: Man kann über die Inhalte reden, man kann über die Prozesse reden und man kann über die Strukturen beziehungsweise die Akteure sprechen. Wenn wir über das Lobbyregister – das Inhalt des Antrages ist – reden, geht es erst einmal um die Akteure und die Strukturen der Interessenvertretung: Wer macht Lobbyarbeit? Wer steckt dahinter? Wer finanziert wen? – Das ist aus unserer Sicht ein ganz wichtiges, grundlegendes Element einer sinnvollen Lobbyregulierung, auf dem dann auch weitere Schritte aufbauen können. Ohne eine Kenntnis darüber, mit wem man es eigentlich zu tun hat, nützen aber alle anderen weiteren Schritte sehr viel weniger.

Um das zu erreichen, denke ich, ist ein verpflichtender Ansatz notwendig. Selbstregulierungen oder freiwillige Ansätze, das zeigt auch der internationale Vergleich, führen nicht zu den gewünschten Ergebnissen. Wie man es dann auf Landesebene genau umsetzt, ist natürlich eine sehr interessante Frage. Die Beispiele, die wir inzwischen aus anderen Bundesländern kennen – Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Rheinland-Pfalz –, zeigen, wie man es nicht machen soll. Im Wesentlichen sind diese Lobbyregister oder Lobbylisten von der Systematik her an die Verbändeliste beim Deutschen Bundestag angelehnt. Dazu hat Herr Schiffers schon einiges gesagt. Hier wird nur ein Teil der Akteure abgebildet. Zudem sind die Angaben, die dort gemacht werden, nicht aussagekräftig, sodass das aus meiner Sicht ein besseres Telefonbuch ist, das einen Überblick über die Verbände gibt, die sich in irgendeiner Weise für Bundespolitik interessieren. Im Sinne von Transparenz herstellen im Bereich Lobbyismus ist dort aber nicht weitergeholfen. – Vielen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön, Herr Lange. – Dann hören wir noch das Statement von Herrn Loeckel.

**Norman Loeckel (Transparency International Deutschland e. V.):** Ich bedanke mich auch für die Einladung. Ich spreche hier für Transparency International, das heißt, genauer genommen für die deutsche Sektion.

Der Landtag beschäftigt sich mit einem Lobbyregister, was prinzipiell natürlich sehr positiv ist. Wir denken auch, dass die Frage nicht sein sollte, ob ein Lobbyregister eingeführt wird, sondern wie.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Sie müssen näher ans Mikro!)

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Die Transparenz bleibt auf der Strecke, wir können nämlich nichts hören.

**Norman Loeckel (Transparency International Deutschland e. V.):** Das ist natürlich sehr schade. – Noch einmal: Ich spreche hier für Transparency International. Wir begrüßen natürlich den Antrag auf die Erstellung eines Gesetzentwurfs. Vom wem er kommt, spielt für uns erst einmal keine Rolle. Die Frage ist also nicht, ob ein Register eingeführt wird, sondern die Frage sollte sein, wie so ein Register ausgestattet wird.

Es wurde schon angesprochen, im internationalen Vergleich liegt Deutschland dort weit zurück. Selbst Länder wie Österreich, die ein sehr ähnliches Rechtssystem wie Deutschland haben, haben eine umfassende Gesetzgebung in dieser Hinsicht, auch eine umfassende Gesetzgebung bezüglich eines Transparenzregisters, zumindest deutlich umfassender als Deutschland und natürlich auch Nordrhein-Westfalen. Im Grunde genommen sollte ich die Frage stellen, warum das nicht längst passiert ist. Es ist also nicht unbedingt eine Frage der Parteipolitik – genauso wenig wie andere Themen.

Zum theoretischen Hintergrund: Wir leben in einer repräsentativen Demokratie, das heißt, dass die Macht auf eine verhältnismäßig kleine Gruppe von Personen übertragen wird. Diese kleine Gruppe von Personen in der Legislative und der Exekutive trifft Entscheidungen anstelle von vielen Millionen Menschen. Nun können diese Millionen von Menschen natürlich nicht jede einzelne Entscheidung überprüfen. Sie müssen also ihren Abgeordneten vertrauen, dass sie sich gemeinwohlorientiert verhalten. Was diese Gemeinwohlorientierung bedeutet, hängt natürlich von den verschiedenen parteipolitischen Präferenzen ab. Das ist nun die Frage der Demokratie. Trotzdem lässt sich die Frage, ob die Entscheidungen, die getroffen wurden, vom Hintergrund und der Motivation her dieser Allgemeinwohlorientierung genügen, nicht zwangsläufig durch den einzelnen Bürger überprüfen.

Ein gutes Beispiel ist die Hartz-IV-Gesetzgebung. Sie war in der Bevölkerung relativ unpopulär, wurde aber von der damaligen Regierung als notwendig und gemeinwohlorientiert betrachtet. Genau da ist dieser Konfliktfall. Das heißt, man muss als Politiker auch Entscheidungen treffen, die in der Bevölkerung sehr unpopulär und trotzdem eventuell allgemeinwohlorientiert sind. Um diesen Konflikt aufzulösen, ist es wichtig, dass dieser Zusammenhang zwischen der Gesinnung, der Motivation und dem tatsächlichen politischen Handeln klar wird, dass also klar ist, dass dort vor allem allgemeinwohlpolitische Motive einfließen. Das lässt sich natürlich nicht von jedem Einzelnen inhaltlich überprüfen, aber es lässt sich von den Eingaben her überprüfen – und Lobbyismus ist dort eben ein wesentlicher Faktor.

Nun zur Ausgestaltung: Wie genau das Lobbyregister ausgestaltet wird, ergibt sich nicht zwangsläufig aus dem Antrag der Piraten, das müsste dann die Regierung entsprechend für sich selbst entscheiden. Wesentliche Punkte wurden aber genannt, insbesondere die Verbindlichkeit. Die Piraten haben etwas von 20 Prozent der Arbeitszeit geschrieben, da würden wir nicht mitgehen. Wir haben eine breitere Definition, die wir auch mit der Stellungnahme abgegeben haben. Da müsste man eventuell noch etwas nachlegen, aber das wäre dann die Aufgabe der Regierungsfractionen.

Herr Prof. Michael hat ein paar Punkte angesprochen, insbesondere die Vertraulichkeit in begründeten Fällen. Da stimmen wir zu. Es gibt Bereiche, die genuin politisch sind, das ist aber kein Grund, prinzipiell ein Lobbyregister abzulehnen. Das müsste man bei

der Ausgestaltung berücksichtigen, indem man zum Beispiel ranghohen Politikern, Staatssekretären, einen Freiraum einräumt, der zum Beispiel einem normalen Beamten im Ministerium nicht möglich wäre. Damit gilt natürlich auch, dass die Exekutive von so einem Lobbyregister ebenfalls erfasst sein müsste, ansonsten läuft das Ganze ins Leere. Die großen Anträge – auch in der Gesetzgebung – kommen von der Exekutive, nicht von der Legislative. Das heißt, ein Lobbyregister ohne Einbeziehung der Exekutive wäre relativ sinnlos.

Im Grunde genommen sollte das aber landespolitisch kein großes Problem sein, denn – das wurde schon angesprochen – die Grünen haben auf Bundesebene in diesem Jahr einen Antrag eingebracht, ein Lobbyregister einzurichten, und aus allgemeinen Äußerungen in persönlichen Gesprächen mit der SPD wissen wir auch, dass diese zumindest auf Bundesebene ein Lobbyregister stark unterstützt. Die Landesregierung sollte sich also eventuell die Frage stellen, warum das nicht zu unterstützen wäre, zumal nur ein eigener Gesetzentwurf zu erstellen ist. Wie gesagt, es gibt auch bei den Piraten Defizite – das auch als Aufforderung. – Danke.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank, Herr Loeckel. – Damit haben wir die Runde der Eingangsstatements abgeschlossen.

Ich öffne die erste Fragerunde und ermuntere die Kolleginnen und Kollegen, ihre Fragen zu stellen. Es liegen mir Wortmeldungen von Herrn Engstfeld und Herrn Jostmeier vor. – Frau Müller-Witt, Herr Sommer und Frau Freimuth.

(Torsten Sommer [PIRATEN]: Auch wenn das nicht euer Thema ist! –  
Zuruf von Angela Freimuth [FDP])

Es geht hier ganz transparent zu, Frau Freimuth meldet sich auch.

Dann macht Herr Engstfeld den Anfang. – Nein? – Er möchte nicht. – Herr Jostmeier, bitte schön, fangen Sie an.

**Werner Jostmeier (CDU):** Das tue ich gern, herzlichen Dank dafür. – Erst einmal ein herzliches Dankeschön von der CDU-Fraktion an Sie fünf dafür, dass Sie heute hier sind, und auch für die schriftlichen Stellungnahmen, die uns vorliegen.

Wir haben bei der ersten Plenardebatte zu dieser Thematik am 16. März dieses Jahres deutlich gemacht, dass wir uns durchaus vorstellen können, uns einer praktikablen Regelung anzuschließen. Wir haben gesagt, wir empfinden in gewisser Weise Sympathie für den Antrag seitens der Piraten, wenn es denn praktikabel und auch mit Bundesrecht, der Praxis oder den Vorgaben des Bundestages, auf die wir zum Teil noch warten, in Einklang zu bringen ist.

Ich möchte zwei Fragen stellen, im Wesentlichen an den Praktiker, an Herrn Kröger – unter Hinweis darauf, dass Herr Prof. Michael gesagt hat, Sinn hat eine Regelung nur, wenn sie wirklich funktioniert. Sie haben auch gesagt, man müsse die Einflüsse vom Ergebnis her offenlegen. Dankenswerter Weise hat Herr Schiffers in seiner Stellungnahme auch darauf hingewiesen, dass das mit ganz erheblichen Kosten verbunden ist, und zwar in drei Themenbereichen.

Meine Frage geht an diejenigen, die antworten wollen, aber vor allen Dingen an Herrn Kröger. Sie sagten, seit 2011 wird das Transparenzregister auf freiwilliger Basis gehandhabt, und Sie haben zurzeit 9 700 Organisationen registriert. – Frage eins: Haben Sie eine Vorstellung davon, wie groß die Dunkelziffer sein kann, wie viele sich melden, wie viele überhaupt erfasst werden können? – Man kann doch jeden Parlamentarier zum Abendessen einladen, man geht mit ihm Golf spielen, man trifft sich irgendwo, völlig normal.

(Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Spielen die alle Golf bei der CDU?)

Die spielen kein Golf – oder doch, die spielen Golf. – Haben Sie eine Vorstellung davon, wie groß man diese mögliche Dunkelziffer zu schätzen hat?

Das Zweite: In welchem Verhältnis steht das? Können Sie sagen, welche Kosten der Steuerzahler für das Europäische Parlament pro tausend Organisationen, pro hundert EP-Parlamentarier oder Betroffene seitens der Kommission hat? – Ich weiß nicht, ob es da einen Maßstab gibt: Kosten pro Tausend der Organisationen, die Sie in der Liste haben, oder pro hundert Kommissionskontakte. Haben Sie dazu Zahlen? – Herzlichen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. – Frau Müller-Witt.

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Auch von meiner Seite und der Fraktion der SPD herzlichen Dank für Ihr Erscheinen und für die Statements.

Ich möchte zunächst mit einer Frage an Herrn Schiffers anfangen: Welchen Stellenwert hat das Lobbying auf Landesebene verglichen mit dem Lobbying auf Bundesebene? Haben Sie da irgendwelche Erkenntnisse? – Wie bewerten Sie die Transparenz, die bereits durch die Dokumentation der Landtagsverwaltung gegeben ist?

Das Zweite, an Herrn Schiffers, an Prof. Michael, aber auch an Herrn Kröger: Wo sind die Grenzen eines Lobbyregisters? Gibt es Erfahrungen, wie weit man gehen kann, wie weit man das ausgestalten kann und wo man Grenzen überschreitet, sodass ein Lobbyregister nicht mehr handelbar ist?

An die drei Herren noch eine weitere Frage: Genügt ein Lobbyregister allein, oder bedarf es dazu – was wir teilweise auch schon haben – eines Pendantes in Form eines Verhaltenskodexes für Abgeordnete und die Regierung? Reichen dabei die bislang für die Abgeordneten des hiesigen Landtags üblichen Offenlegungen aus, oder müssten diese zum Beispiel durch Sanktionsmaßnahmen analog dem EU-Parlament erweitert und vielleicht auch auf Mitarbeiter der Fraktionen und Mitarbeiter der Parlamentarier ausgeweitet werden?

Als letzte Frage an die drei Herren: Es wird anstelle des geforderten Lobbyregisters in einer der Stellungnahmen ein Verbändegesetz vorgeschlagen. Damit sollen Verbände neue Aufgaben und Funktionen im Willensbildungs- und Entscheidungsprozess erhalten. Ist ein Verbändegesetz eine notwendige Ergänzung oder wäre es eine Alternative zur Herstellung von mehr Transparenz? – Das sind zunächst die Fragen von meiner Seite. – Danke.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Sommer, bitte.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine sehr geehrten Kolleginnen und Kollegen, alle, die von Regierungsseite hier sind, und Referenten natürlich auch: Vielen Dank für Ihr Erscheinen. – Sehr geehrte Experten auf diesem Gebiet, vielen Dank für Ihre Stellungnahmen und Ihr Erscheinen.

Ich habe zuerst eine Frage an Herrn Kröger. Sie haben erläutert, wie es zu den Lobbyregisteranstrengungen auf EU-Ebene kam: durch Herrn Juncker, wahrscheinlich größtenteils getrieben durch seine Erfahrungen in Luxemburg, dass ein Lobbyregister durchaus notwendig ist. Sie haben uns das schon sehr detailliert beschrieben. Interessant ist für uns natürlich jetzt: Wie sieht das im Verhältnis zu dem Entwurf aus, den wir vorgelegt haben? Da fehlen mir noch ein paar Informationen.

Herr Prof. Michael, Sie haben gerade ein Vollzugsdefizit genannt, zu dem es kommen kann. Wir haben schon gehört – und auch in den Stellungnahmen wird das oft angeführt –, dass das Gesetz zum Lobbyregister in Österreich noch ein ganzes Stück schärfer und härter formuliert ist als das, was hier bis jetzt im Gespräch ist. Ist Ihnen aus Österreich ein Vollzugsdefizit bekannt? Wie sind dort die aktuellen Erfahrungswerte? – Das wäre für uns interessant, um das hier besser konstruieren zu können.

Ich komme gleich zur nächsten Frage, an Herrn Schiffers, Herrn Lange und Herrn Loeckel. Der internationale Vergleich ist für uns durchaus interessant, gerade weil sich Deutschland und auch NRW gern in vielen Dingen als Vorreiter sehen. Jetzt stellen wir fest, dass wir in diesem Bereich ganz bestimmt nicht Vorreiter sind, sondern etwas hinterherhinken. Warum ist das so? Ist das eine Kultur, die das bedingt, ist das eine politische Debatte, die hier später angefangen hat? Was ist Ihre Einschätzung dazu?

Wo wir gerade bei dem Vergleich sind, möchte ich gern wissen: Was würden Sie als effektives Lobbyregister sehen? Gibt es im internationalen Vergleich ein effektives Lobbyregister – auch etwas, das sich übertragen lassen würde? Das wäre interessant.

Ich habe noch eine spezielle Frage an Herrn Schiffers, Herrn Lange und Herrn Loeckel. In Österreich gibt es diese rigide Vorschrift zu Veröffentlichungspflichten, die, wenn man sie nicht beachtet, die Auflösung abgeschlossener Verträge bedeutet, beziehungsweise die Nichtigkeit dieser Verträge von Beginn an. Da hätte ich gern erläutert, welche Folgen das tatsächlich hat, gerade hinsichtlich dessen, was Herr Prof. Michael zum Vollzugsdefizit sagte. Wie sind da die Erfahrungen?

Es gibt diverse Organisationen, die sich auf die Fahne geschrieben haben, Transparenz besser zu leben. Ein Beispiel ist die Ständige Impfkommision in Deutschland, die da sehr viele Vorstöße macht und sich teilweise sehr deutlich selbst beschneidet. Gibt es außerhalb des eigentlichen politisch-repräsentativen Systems gute Beispiele von Transparenz und Offenlegung von Einflussnahme von Interessengruppen?

Ich möchte gern von Herrn Schiffers, Herrn Lange, Herrn Loeckel, und, wenn ich darf, auch von Prof. Michael wissen: Es wird in verschiedenen Stellungnahmen von starken und schwachen Interessengruppen oder Partikularinteressen gesprochen. Bitte erläutern Sie noch einmal, was darunter zu verstehen ist, damit man nachvollziehen kann,

was mit starken Partikularinteressen größerer oder besser ausgestatteter Interessengruppen im Gegensatz zu schwachen Interessenvertretungen gemeint ist. – Vielen Dank fürs Erste.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Frau Freimuth.

**Angela Freimuth (FDP):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! – Meine sehr geehrten Herren Sachverständigen, auch seitens der FDP-Fraktion einen herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen, Ihre einführenden Worte und Ihre Bereitschaft, für unsere Fragen zur Verfügung zu stehen.

Ich habe gar nicht so fürchterlich viele Fragen, eigentlich ist bei mir nach wie vor nur eine Frage hängengeblieben, und zwar: Prof. Schliesky aus Kiel hat in seiner Stellungnahme auf die Grundrechtskollision zwischen den Grundrechten der Interessenvertreter – wenn ich diese Begrifflichkeit übernehmen darf – auf der einen Seite sowie dem freien Mandat der Abgeordneten auf der anderen Seite hingewiesen. Mich interessiert, wie Sie diese Grundrechtskollision aus Ihrer Perspektive sehen oder wie Sie sie auflösen würden.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Mostofizadeh.

**Mehrdad Mostofizadeh (GRÜNE):** Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen! – Ich bedanke mich auch im Namen der Grünenfraktion ganz herzlich bei den Sachverständigen.

Nicht nur aus den schriftlichen, sondern auch aus den mündlichen Stellungnahmen ist deutlich geworden, dass es ein gewisses Spannungsfeld gibt, in dem sich das abspielt, dass im Wesentlichen auch das Handwerkliche nicht ganz außen vor zu lassen ist und dass nicht nur das Ob, sondern auch das Wie eine ganz wichtige Rolle spielt. Deswegen bitte ich um eine Einschätzung von Herrn Prof. Michael, aber die anderen Herren mögen auch gern kurz antworten: Herr Prof. Alemann führt sehr ausführlich aus, dass die Antragsteller schon von einer, so schreibt er es zumindest, etwas verzerrten Grundeinschätzung ausgehen, indem so ein Bild gemalt wird, dass nur alle vier oder fünf Jahre gewählt werden könne. Er führt auch aus, dass das, was jetzt als Lobbyeinfluss beschrieben wird, sehr wohl auch positiv in der deutschen Verfassung angelegt ist, dass also Einflussnahme, Rücksprache, Sprechen mit Politikerinnen und Politikern nicht nur geduldet, sondern durchaus gewollt ist. Vielleicht können Sie noch einmal eine Einschätzung abgeben, inwieweit das sozusagen zum Verfassungsanspruch von Politik gehören könnte.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herzlichen Dank. – Alle Sachverständigen sind angesprochen worden. Deshalb schlage ich vor, dass wir eine komplette Antwortrunde machen, und wenn Sie einverstanden sind, mit Herrn Prof. Michael beginnen. – Bitte schön.

**Prof. Lothar Michael (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf):** Vielen Dank für die Fülle von Frage. Ich versuche, es etwas zu bündeln.

Zunächst: Herr Jostmeier, Sie haben die Dunkelziffer angesprochen. Das ist in der Tat etwas, das auch Herr Kröger angesprochen hat: Wenn ich partielle Transparenz herstelle, wird immer die Frage danach auftauchen, was nicht abgebildet wird. Ich habe aber auch deutlich gemacht, umfassende Transparenz wird man nicht erreichen wollen und können – deshalb mein Petitum, sich von verschiedenen Seiten zu nähern, also sowohl von der akteursaufzählenden Seite als auch von der Transparenz der Prozesse und vor allen Dingen von Transparenz von den Inhalten her, weil es da ans Eingemachte geht und eben nicht nur um den positiven Effekt von Information, sondern um den Effekt von Beeinflussung in den Inhalten und wirklich dem Geltendmachen und Aufgreifen von konkreten Vorschlägen. Meine Gedanken gehen dahin: Wenn man so etwas schon regelt, dann sollte man es von verschiedenen Seiten partiell angehen, damit das Gesamtbild ein befriedigendes sein kann, wenn natürlich auch kein perfektes – das gibt es nicht.

Frau Müller-Witt, bei den Grenzen eines Lobbyregisters muss man sich ganz genau überlegen, dass es vielleicht gerade ein Bedürfnis gibt, nicht nur die Abgeordneten und die Regierungsmitglieder im engeren Sinne in den Blick zu nehmen, sondern auch die Personen, die ihnen zuspitzen, also insbesondere den ministeriellen Apparat, zumal dort ein geringeres verfassungsrechtliches Schutzbedürfnis auf der anderen Seite steht. Vielleicht kann ich da die Frage von Frau Freimuth vorziehen – Sie haben nach der verfassungsrechtlichen Einschätzung gefragt: Natürlich, es gibt Grundrechte der Interessenvertreter, es gibt das freie Mandat. Das wird es abzuwägen gelten gegenüber Transparenzbedürfnissen, die ihrerseits aber auch das Demokratieprinzip und das grundrechtliche Interesse daran betreffen, zu erfahren, was nicht nur Einzelne und Mehrheiten betrifft, sondern gruppenspezifisch ist.

Daher: Ich sehe das nicht schwarz-weiß – ich habe Kollegen, die gleich mit der verfassungsrechtlichen Keule „Das geht gar nicht“ kommen. Mit einer extrem ineffektiven Regelung, die sehr stark in Grundrechte oder das freie Mandat eingreift, kommt man vielleicht an Grenzen der Verfassungswidrigkeit, aber ich sehe hier einen immensen Ausgestaltungsspielraum der Gesetzgeber, und daher: Wenn man zunächst einmal daran geht, einen vernünftigen Entwurf zu machen, wird man es gut vermeiden können, dass er gleich verfassungswidrig wäre.

Das Verbändegesetz wäre ein von einer noch anderen Seite und noch umfassender an das Problem herangehender Ansatz. Der ist einmal sehr verpönt gewesen, auch aus den grundrechtlichen Bedenken heraus, und wird in der verfassungsrechtlichen Literatur in jüngerer Zeit wieder ins Spiel gebracht: Man solle darüber nachdenken. – In der Tat, wenn man an umfassende Ansätze geht – ich habe ja auch das Thema Onlinepartizipation in ein Verhältnis hierzu gesetzt –, muss man sich auch allgemein überlegen, partiell gibt es ja auch Verbandsklagerechte, wo man an Strukturen und auch an Kompetenzen von Verbänden herangeht, aber ich würde trotzdem davor warnen, die Diskussion sozusagen dahin zu verlagern. Dann kommen wir nie weiter, wenn wir sagen, jetzt beschäftigen wir uns nicht mit Lobbyregistern, weil das ein Verbändegesetz machen soll. Dann spielen wir Pingpong. – Danke.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Schiffers, bitte.

**Maximilian Schiffers (Universität Duisburg-Essen):** Vielen Dank für die vielen Fragen. – Da wir gerade über die positiven und negativen Aspekte von Lobbying gesprochen haben, beginne ich mit der Frage des Kollegen von den Grünen.

In der Politikwissenschaft ist eigentlich auch etabliert, dass Lobbying erst einmal eine neutrale Beschreibung hat und dementsprechend sowohl positive als auch negative Aspekte umfasst. Ganz berühmt ist da das Bild, dass Lobbying zur Demokratie gehört wie der Kolben zum Zylinder. Das heißt, wenn wir über Lobbying reden, dürfen wir nicht nur an die Schattenseiten denken, den dunklen Bereich, in dem sich bereits illegitime und illegale Praktiken befinden, sondern wir müssen eben auch an den Wissensfluss von den zentralen, großen Interessengruppen in der Interessenlandschaft, von kleineren Zusammenschlüssen und von einzelnen Bürgern aus der Gesellschaft in die Politik denken. Das ist letztendlich auch Lobbying, und das müssen wir immer im Kopf behalten, wenn wir über Lobbying reden, und dürfen uns eben nicht nur einseitig auf die negativen Aspekte konzentrieren.

Eine kurze Anmerkung an Herrn Jostmeier zur Dunkelziffer von Lobbying: Prinzipiell haben wir natürlich die Zweiteilung zwischen formalen Kontakten und informellen Kontakten. Gerade Lobbying findet neben den formalen Beziehungen zwischen Interessenvertretern und Regierungen beispielsweise durch Stellungnahmen in Ausschüssen, durch Stellungnahmen zu Referentenentwürfen in Ministerien und natürlich auch durch den direkten Kontakt statt. Sie haben das Beispiel Golfplatz angesprochen. Es sind natürlich auch die Fachkonferenzen von Branchen, es sind Tagungen, auf denen der Kontakt herrscht. Das darf man natürlich nicht unterschätzen, das ist auch ein Bereich, an den wir als Wissenschaftler extrem schwer herankommen, deswegen ist es da schwer, direkte Aussagen zu treffen. Man kann allerdings einschränkend sagen, dass die Interessen und Argumente der Interessenvertreter, die auf formelle und informelle Weise eingebracht werden, einander meistens entsprechen, denn die Stellungnahmen von Verbänden beispielsweise richten sich nicht nur an die Politik, sondern auch intern an die eigenen Mitglieder. Man zeigt ja, was man macht. Dementsprechend wäre es hier sehr schwierig, zu vermitteln, warum man informell etwas anderes fordert, als man in der Stellungnahme bringt, beziehungsweise anders herum, in der Stellungnahmen eine andere Position hat, als man weitergegeben hat, im informellen Gespräch hat man etwas ganz anderes gesagt. Diesen Widerspruch gäbe es sonst, und deswegen ist eigentlich davon auszugehen, dass sich die Aussagen in formalen und informellen Stellungnahmen in den meisten Fällen, im Normalfall, sehr ähnlich sind.

Ich möchte gern auf den Stellenwert der Landesgesetzgebung eingehen beziehungsweise auf Lobbying auf Länderebene. Zahlenmäßig stimmt es natürlich, dass auf EU-Ebene und auf Bundesebene deutlich mehr Gesetze pro Legislaturperiode verabschiedet werden als auf Länderebene. Hier gibt es also ganz klare Unterschiede in der Größenordnung und im Stellenwert von Lobbying. Beispielsweise wurden in der 17. Wahlperiode des Bundestags 553 Gesetze verabschiedet, in der aktuellen Wahlperiode in NRW sind es bereits 200 und in der letzten vollständigen Wahlperiode, der 14. in NRW,

waren es 207. Da gibt es einfach einen Größenunterschied. Was allerdings die Relevanz der beschlossenen Gesetze angeht, wird es mit allgemeinen Aussagen schon schwieriger. Hier kommt es dann nämlich auf den Einzelfall und die Perspektive der von der Regulierung Betroffenen an. Hier ist die Landesebene eben nicht automatisch weniger wichtig als die EU- oder die Bundesebene.

Gerade, wenn man sich konkrete Fälle anschaut – in meinem Forschungsschwerpunkt beispielsweise das Klimaschutzgesetz in NRW –, sieht man, dass die gleichen Wirtschaftsverbände, Umweltverbände und Unternehmen beziehungsweise deren Landesverbände beteiligt waren wie bei einer vergleichbaren Regulierung auf Bundesebene. Das heißt, hier müsste man eigentlich aus Perspektive der Wissenschaft sagen, dass es keinen signifikanten qualitativen Unterschied zwischen dem Lobbying auf Bundesebene und auf Länderebene gibt.

Was die Transparenz der Landtagsverwaltung angeht, die bisher besteht, muss man ganz klar positiv hervorheben, dass in der Parlamentsdatenbank des Landtags bereits jetzt viele Informationen zum Beratungsverlauf von Gesetzen dargestellt werden, inklusive der Stellungnahmen von Interessenvertretern. Das, was es bereits gibt, ist sehr gut gepflegt und gerade im Vergleich zu anderen Parlaments- und Landtagsdatenbanken, soweit ich das überschauen kann, von der Vollständigkeit her sehr positiv zu bewerten. Gerade aus der Perspektive des legislativen Fußabdrucks, eines zweiten Bereichs der Regulierung neben einem Lobbyregister, ist das ein sehr interessantes Instrument und eventuell sogar das wirksamere, da man eben gut nachvollziehen kann, welche Akteure wann welche Stellungnahmen abgeben. Das heißt, wenn man abseits vom Lobbyregister Lobbyingregulierungen machen möchte, wäre das ein sehr guter Ansatzpunkt. Im Idealfall bezieht man die Referentenentwürfe in Ministerien mit ein, das heißt, man fügt die Regulierungen aus der Datenbank des Landtages in einer gemeinsamen Datenbank des Landtages und der Landesregierung zusammen und stellt das eventuell noch mit einer eigenen barrierefreien Webseite ein bisschen schöner und zugänglicher dar.

Ein interessanter Punkt sind noch die Grenzen des Lobbyregisters und ab welcher Größenordnung es nicht mehr handelbar wäre. Hier gibt es nach oben offen eigentlich keine Grenzen, gerade wenn Sie sich den internationalen Spitzenreiter der Lobbyingtransparenz, die USA, anschauen. Dort ist die Lobbyregulierung extrem ausgeprägt, das ist ein Bereich, der sehr nachvollziehbar geregelt ist: Es werden Gelder offengelegt, es werden Auftraggeber offengelegt, es werden Kontaktbeziehungen offengelegt, auch nach dem Ausscheiden der vormaligen politischen Entscheidungsträger aus dem Amt. Man muss allerdings ganz klar sagen: Im politischen System der USA spielt Geld eine viel größere Rolle als in Deutschland. Dementsprechend haben sie auch mit dieser im internationalen Vergleich maximal ausgeprägten Transparenz immer noch dieses Grundproblem der Asymmetrie zwischen den großen starken, wirtschaftlich einflussreichen Interessen auf der einen und eher schwachen Interessen auf der anderen Seite.

Da kann ich gleich zu der Frage überleiten, was denn die starken und schwachen Interessen in der Interessenlandschaft sind. Prinzipiell kann man hier unterscheiden zwi-

schen der Ressourcenausstattung der Interessengruppen, der Fähigkeit, die Interessen zu artikulieren, und dem Zugang ins politische Entscheidungszentrum. In der Interessenlandschaft haben wir eine Schieflage: Wir haben sehr gut zusammenfassbare und gut ausgestattete Interessen beispielsweise im Bereich der Wirtschaftsverbände und auch im Bereich der Arbeitsbeziehungen, also der Gewerkschaften, die entsprechend einen guten Zugang ins Parlament haben. Auf der anderen Seite haben Sie im Bereich des Umweltschutzes einen guten Zugang ins Parlament mit eher schwächeren, schlecht zusammenfassbaren Interessen bei den Natur- und Umweltverbänden, die aber dennoch häufig geladen werden. Das heißt, es gibt schon institutionelle Ausgleichsmechanismen, um diese bestehende Asymmetrie zu adressieren. Nur bekommen Sie sie eben über so eine Regulierung nicht weg, und prinzipiell haben Sie eben den Unterschied zwischen starken wirtschaftlichen Interessen und eher schwachen Interessen, die sich für Umweltschutz, Menschenrechte oder Patientenrechte einsetzen.

Zum Verbändegesetz hat Prof. Michael gerade schon etwas gesagt.

Zur Übertragung des Lobbyregisters am internationalen Beispiel noch ein Satz zum Lobbyregister in Österreich: Warum hängt die Regulierung in Deutschland hinterher? Die bisher etablierten Regeln, die es für die Kontaktbeziehungen Regierung, Parlament, Interessenvertreter gibt – das ist natürlich kein anarchischer Bereich. Die Regeln, die bisher existieren sind vor allem soziale Regeln, soziale Normen. Dadurch dass diese Kontaktbeziehungen auf Dauer angelegt und von Vertrauen geprägt sind, haben natürlich alle Beteiligten ein Interesse, möglichst gute Arbeitsbedingungen herzustellen, und das heißt natürlich, dass man sich nicht gegenseitig übers Ohr haut. Dementsprechend sind die sozialen, normierten Regeln, die bestehen, recht ausgeprägt, weswegen lange Zeit kein explizites Register gefordert worden ist – im Vergleich zu anderen Ländern. Das heißt aber natürlich nicht, dass eine solche Regulierung nicht durchaus sinnvoll ist und praxisbezogen umgesetzt werden kann wie eben im Beispiel Österreich.

Sie haben noch nach der Auflösung von Verträgen bei Verstößen im Register gefragt. Das ist ein sehr spezieller Regelungsbereich, der sich fast ausschließlich an politische Dienstleister richtet, sprich an Politikberatungsagenturen, PR-Agenturen, Anwaltskanzleien – hier geht es um die Vertragsauflösungen. Die Verbände, die ja gerade aus demokratietheoretischer Perspektive eine sehr besondere Rolle haben, sind davon überhaupt nicht betroffen. Das heißt, das ist wirklich nur eine Detailregelung, wo man eben auch im Detail schauen muss, inwieweit das übertragbar wäre. – So viel erst einmal dazu.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Kröger ist als Praktiker auch mehrfach angesprochen worden. – Sie haben jetzt Gelegenheit, zu antworten.

**Martin Kröger (Generalsekretariat der Europäischen Kommission):** Danke, Herr Vorsitzender. – Ich möchte noch einmal kurz auf die Frage zurückkommen, warum wir hier sitzen und über das Transparenzregister reden. Von der Fraktion der Piraten und auch auf Grundlage der Aussagen von Herrn Schiffers und von LobbyControl höre ich,

dass von einer inhärenten Asymmetrie des Zugangs ausgegangen wird. Darüber hat die Kommission keine Meinung. Wir gehen nicht davon aus, dass wir ein Transparenzregister haben, um sozusagen die Schwachen gegen die Starken zu beschützen oder um offenzulegen, dass NGOs weniger Zugang haben als wirtschaftliche Interessen oder andere Partikularinteressen. Das ist überhaupt nicht unser Ansatz, sondern der Ansatz ist: Wir wollen, dass im Gesetzgebungsverfahren klar wird, wer versucht hat, Einfluss zu nehmen und ob das in einer korrekten Weise geschehen ist. Diese beiden Anliegen haben wir.

Ganz zu Anfang haben wir schon gesagt: Das Transparenzregister als solches löst natürlich nicht all diese Fragen. Es gibt verschiedene Regelungen, angefangen mit dem Strafrecht, das Bestechung schon strafbewehrt macht, und so weiter: die Verhaltenskodizes für Politiker, für Kommissare, das Beamtenrecht auf europäischer und nationaler Ebene, die alle sicherstellen wollen, dass das Gesetzgebungsverfahren ordentlich durchgeführt wird und ethischen Standards entspricht. Ein Defizit haben wir in der Transparenz dieser versuchten Einflussnahme. Da sagt Prof. Michael, mehr als eine abstrakte Regelung interessiert ihn, zu bestimmten Gesetzgebungsvorhaben zu sehen, wer darauf Einfluss genommen hat. Ich bin der Meinung, das schließt das andere nicht aus. Die Europäische Kommission berichtet sehr umfänglich zu den Kontakten. Wie Sie ja wissen, hat die Kommission das Initiativmonopol. Alle Kontakte, alle Anhörungen, die durchgeführt werden – all dies wird in verschiedensten Dokumenten aufgelistet, die dem Gesetzgeber anschließend zur Verfügung gestellt werden.

Dazu möchten wir aber eine Regelung haben, die das ordentliche Verhältnis zwischen den Entscheidungsträgern und den Lobbyisten regelt. Wie ist da heranzukommen? Das sehen wir eben anders als die Fraktion der Piraten oder auch anders als das System in den USA oder Kanada. Wir glauben nicht, dass es am besten ist, ein Gesetz zu machen, das den Lobbyisten vorschreibt, all das zu berichten, und dann wird das irgendwo von europäischen Beamten nachgeprüft. Das ist meiner Ansicht nach undurchführbar. So ist es eben in den USA auch, wo sogar Straftatbestände bestehen, wenn man Lobbying betreibt, ohne im Register zu sein. In der Praxis ist es letztendlich nicht nachvollziehbar, und das kriert diese Defizite, von denen Prof. Michael gesprochen hat. – Wir hängen es anders auf. Wir sagen: Wenn jemand diese privilegierten Kontakte mit Entscheidungsträgern haben will, muss er im Register sein, und das prüfen wir nach.

Was kostet das, und was ist das für ein administrativer Aufwand? – Der Aufwand ist relativ gering. Es gibt natürlich eine Datenbank, die über die Jahre aufgebaut worden ist. Die hat uns ungefähr 2 Millionen Euro gekostet. Dann gibt es zentral in meinem Referat und im Europäischen Parlament, sagen wir, sechs Beamte, die sich unter meiner Koordinierung darum kümmern, und das andere ist dezentral aufgebaut. Das ist also ganz einfach: Der Kommissar, der Transparency International oder den BDI sehen will, geht in eine Datenbank, oder seine Sekretärin oder sein Sekretär macht das, und schaut nach: Sind die registriert? – Das ist die Voraussetzung, um dieses Meeting zu haben. Wenn das Meeting stattfindet, wird das gelistet und im Internet veröffentlicht. Von den Verwaltungskosten ist es also vernachlässigbar, würde ich sagen.

Noch einmal: Ein Transparenzregister ist kein Wunderheilmittel, um die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses zu erreichen, aber es ist ein Mittel unter vielen anderen, und wir halten es für möglich und nötig und sinnvoll. Die Erfahrung aus der Praxis zeigt, dass das ohne einen zu großen bürokratischen Aufwand leistbar ist.

Das Register gibt auch die Möglichkeit, die Lobbyisten zu einem bestimmten Handeln zu verpflichten, denn wer sich in dem Register registriert will, muss einen bestimmten Verhaltenskodex unterschreiben. Verstöße gegen diesen Verhaltenskodex können zu einer Entfernung aus dem Register führen mit der Rechtsfolge, dass diese Kontakte mit den Entscheidungsträgern nicht mehr möglich sind. Das ist also ein ganz anderer Ansatz, als Ordnungswidrigkeiten oder Straftatbestände einzuführen, aber ich kann Ihnen versichern, dass das ein sehr wirksames Instrument ist, denn jemand, der nicht mehr im Register ist, ist als Lobbyist praktisch handlungsunfähig geworden.

Was sind die Grenzen? – Prof. Michael sprach in seiner einführenden Stellungnahme immer wieder die Rechtsanwälte an. Ich habe zig Gespräche mit den Verbänden der Rechtsanwälte auf europäischer Ebene geführt. Natürlich betreiben Rechtsanwaltskanzleien insbesondere in Brüssel auch klassische Lobbyarbeit. Sie betreiben auch die Vertretung von rechtlichen Interessen in bestimmten Verfahren, in denen sie als Rechtsvertreter auftreten, wie im Wettbewerbsrecht oder im Antidumpingrecht. Natürlich wird auf den Webseiten der verschiedenen Kanzleien aber auch angeboten, dass man bereit und willig ist und auch versucht, Einfluss auf die Gestaltung von Politik und Rechtsetzung zu nehmen. Ich denke, das ist in der Praxis sehr leicht auseinanderzudividieren, und auch die rechtlichen Regelungen zur Vertraulichkeit von Kontakten zwischen Klienten und Rechtsanwälten stehen dem im Prinzip nicht entgegen. Das ist uns auch von den entsprechenden Verbänden auf europäischer Ebene bestätigt worden.

Ich glaube, ich habe das wichtigste abgedeckt. – Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Lange.

**Timo Lange (LobbyControl):** Vielen Dank. – Ich kann gleich anknüpfen. Herr Sommer hatte ja auch noch einmal nach dem internationalen Vergleich gefragt, gewissermaßen nach Best-Practice-Beispielen.

Die Europäischen Kommission, darüber haben wir jetzt einiges gehört, verfolgt eben den Ansatz, eine De-facto-Verpflichtung zu schaffen, indem nur registrierte Interessenvertreter bestimmte Rechte für den Zugang, den Kontakt mit den Entscheidungsträgern, bekommen – andere nicht. Wir von LobbyControl beobachten diesen Ansatz mit großen Interesse. Bisher, muss ich allerdings sagen, werden diese Ziele, die man eigentlich mit einem Lobbyregister erreichen möchte, noch nicht vollständig erreicht, auch aufgrund bestimmter Konstellationen, die im Vergleich Brüssel zur nationalen Ebene in Deutschland unterschiedlich sind. In Deutschland hätten wir andere Möglichkeiten, auch eine De-jure-Verpflichtung zu etablieren. In Brüssel ist das zugegebenermaßen sehr viel schwieriger, deswegen bleibt im Grunde dieser De-facto-Ansatz zunächst einmal als praktikables Instrument, der dann aber, wie gesagt, auch Nachteile hat – die Anwaltskanzleien wurden angesprochen.

Die Daten, die in dem Register stehen, sind oft – in vielen Fällen – sehr zweifelhaft. Wir haben das einige Male in Studien untersucht, die wir auch veröffentlicht haben. Die Akteure sind dann also eingetragen, damit haben sie die Rechte. Sie bekommen einen Zugangspass für das Europäische Parlament, sie können sich mit den Kommissaren treffen. Die Zuverlässigkeit der Angaben aber lässt doch noch sehr zu wünschen übrig. Das ist auch eine Aufgabe für die Zukunft für das Sekretariat. Es hat natürlich Kostenauswirkungen, wenn man die Angaben wirklich kontrollieren, nachvollziehen und nachprüfen möchte. Um einen internationalen Vergleich heranzuziehen: Kanada macht das sehr gut. Dort gibt es ein eigenes Büro, vom Parlament beauftragt eine Kommissarin für Lobbytransparenz, die das Register führt, Verdachtsfällen nachgeht und einen eigenen Mitarbeiterstab hat, der auch eigene Untersuchungen und Überprüfungen anstrengen kann. Das ist natürlich nicht direkt auf Nordrhein-Westfalen übertragbar, aber es gehört aus meiner Sicht mit zu den besten Systemen, die es international gibt, was die Registerführung angeht.

Ein Lobbyregister kann und sollte aus meiner Sicht durch einen legislativen Fußabdruck oder eine legislative Fußspur ergänzt werden. Beides sind Instrumente, die an verschiedenen Stellen Transparenz herstellen, sich aber auch gegenseitig ergänzen. Aus meiner Sicht sollte man nicht das eine oder das andere machen, sondern das direkt zusammen denken. Mit dieser legislativen Fußspur gibt es im Gegensatz zum Lobbyregister allerdings sehr viel weniger internationale Erfahrungen. Man muss auch genau hinschauen, wie man sie konstruiert, damit sie nicht einfach nur eine Pseudotransparenz erzeugt, die am Ende keinem hilft.

Beim Lobbyregister selbst komme ich noch einmal auf den Begriff des freien Mandats zu sprechen oder auch auf die Grundrechtsauswirkungen – die Frage von Frau Freimuth. Auch hier muss man genau hinschauen: Wie soll eine Ausgestaltung aussehen? Es wird auch in der Debatte in Deutschland viel vermischt, wenn man über Lobbytransparenz und Lobbyregister spricht, also die Frage der Kontakttransparenz, des Offenlegens einzelner Gespräche oder Telefonate bis hin zu E-Mails zwischen, sagen wir, Abgeordneten und Interessenvertretern, muss nicht zwingend zusammen mit einem Lobbyregister diskutiert werden. Das wirft noch ganz andere Fragen auf: ob man das haben möchte, welche Auswirkungen das hat. Das gilt genauso für die Regierung. Man kann, das sage ich sozusagen aus strategischer Sicht, erst einmal die Frage des Lobbyregisters diskutieren, ohne gleich alle anderen Fragen mitzudiskutieren, wo man noch Transparenz herstellen könnte. Das trägt eher dazu bei, dass dann gar nichts passiert – was bedauerlich wäre.

Insofern stellt sich zumindest, was das freie Mandat angeht, die Frage bei dem Lobbyregister nicht, denn es geht hier um Regeln, Pflichten für Interessenvertreter, für Lobbyisten und nicht für Abgeordnete. Die sind noch nicht einmal indirekt betroffen, wenn es nicht darum geht, einzelne Kontakte direkt offenzulegen. Das ist, wie gesagt, eine andere Diskussion.

In Österreich, das wurde einige Male als Vorbild herangeführt, gibt es eine gesetzliche Grundlage. Allerdings würde ich das nicht als Best-Practice-Beispiel empfehlen, denn einige wichtige zentrale Funktionen des Lobbyregisters sind dort einfach nicht vorhanden. Das österreichische Register ist insofern international eine Besonderheit, als dass

es einen intransparenten Teil des Registers gibt, also einen Teil, der für die Öffentlichkeit nicht zugänglich ist. Es ist nicht nachvollziehbar, welche Informationen dort enthalten sind. Natürlich sind gerade die interessanten und relevanten Informationen in diesem nicht öffentlich zugänglichen Teil enthalten, und zwar geht es hier insbesondere um die Auftragsbeziehungen zwischen Public-Affairs-Firmen, also Lobbyagenturen, die im Auftrag von Verbänden, Unternehmen oder auch ausländischen Regierungen tätig sind. Gerade hier ist der Bedarf an Transparenz eigentlich am größten. Wenn ich mit einem Verband zu tun habe, ist relativ klar, welche Interessen dahinterstehen, nämlich die der Mitgliedsunternehmen. Wenn ich eine Lobbyagentur habe, die einen mir nicht bekannten Auftrag von einem Unternehmen hat, dann stehe ich der Wortäußerung des Lobbyisten gegenüber, dem ich vertrauen muss, dass das auch der tatsächliche Auftraggeber ist. Dann ist beispielsweise auch für einen Abgeordneten nicht direkt nachvollziehbar, welchen Interessen er sich gegenüber sieht.

Insofern wäre es auch auf Landesebene eine wichtige Funktion einer solchen Transparenzregulierung, Anwaltskanzleien, die im Auftrag Lobbying betreiben, mit zu erfassen, genauso wie andere Dienstleister. Auch hier kann man – auch in grundrechtlicher Hinsicht – zwischen dem natürlich zu Recht geschützten Anwaltsmandat und der Verschwiegenheitspflicht, die damit einhergeht, und Anwälten unterscheiden, die explizit nicht Recht anwenden, sondern Recht beeinflussen möchten, die also nicht die Grundrechte ihrer Mandanten vertreten, sondern einen Rechtsrahmen selbst beeinflussen möchten im Auftrag eines Mandanten. Diese Unterscheidung wird auch von der Europäische Kommission beziehungsweise im interinstitutionellen Agreement, in der Vereinbarung, so getroffen, und ich halte sie auch für richtig.

Die Auflösung von Verträgen in Österreich – dazu hatte Herr Schiffers schon etwas gesagt: Das bezieht sich vor allem auf die Verträge mit Agenturen, mit Dienstleistern, und das ist ein ganz interessantes Sanktionsinstrument. Es ist nicht so plump wie eine Geldstrafe, sondern es ist zielgenau zugeschnitten auf den Lobbyingauftrag: Wenn letztlich gegen das Gesetz verstoßen wurde und dann der Vertrag aufgelöst wird, fällt der Vertragswert, wenn ich es richtig im Kopf habe, an die öffentliche Hand. Nicht zu unterschätzen, das möchte ich ergänzen, wenn man eine gesetzliche Grundlage mit Sanktionen hat, ist allein die symbolische Wirkung, die dann mit einem Verstoß gegen diese gesetzlichen Vorgaben oder einen Verhaltenskodex, den die Lobbyisten unterzeichnet haben, einhergeht. Allein die Möglichkeit, dass es zu einem Strafverfahren kommen könnte oder einem Bußgeld in einer gewissen Höhe, führt schon zu einer sehr großen Compliance, einer Anwendung des Rechts. Insofern würde ich auch für Deutschland, für Nordrhein-Westfalen davon ausgehen, dass die allermeisten Interessenvertreter ein großes Interesse daran haben, die gesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Diese Sanktionen sind aber trotzdem wichtig, um sozusagen nicht einfach nur symbolisch agieren zu können.

Zu der Frage der Grundrechtsauswirkungen: Wenn man eine gesetzliche Grundlage hat und ein verpflichtendes Register mit Sanktionen einführt, dann gibt es natürlich grundrechtliche Auswirkungen, es gibt Grundrechtsbezüge, die man sich im Einzelfall genau anschauen muss. Herr Prof. Michael hat schon einiges dazu gesagt, wie man gewisse Grundrechtseinschränkungen rechtfertigen kann, an dieser Stelle abgeleitet aus dem Demokratieprinzip. Es geht dann natürlich nicht nur um das freie Mandat, das

ja an sich auch kein Grundrecht ist, sondern auch um Koalitionsfreiheit und letztlich um die allgemeine Handlungsfreiheit, wenn man hier Pflichten auferlegt. Das lässt sich aber aus unserer Sicht rechtfertigen und auch so ausgestalten, dass es keine tiefgreifenden und nichtrechtfertigbaren Eingriffe sind. Es muss an dieser Stelle natürlich um Verhältnismäßigkeit gehen.

Noch einmal kurz zur Frage Best Practice: Ich hatte Kanada angesprochen. – In Europa ist Irland im Moment mit am weitesten, was die Ausgestaltung eines Lobbyregisters angeht. Es fehlen dort wichtige Informationen wie finanzielle Hintergründe, aber das Register ist immer noch im Aufbau. Ganz genau beurteilen kann man es also nicht, aber es ist weitgehend als alles andere, was wir in Europa haben. Man sieht auch dort, wie wichtig eine genaue Abgrenzung und Definition ist: Wer ist von einem solchen Lobbyregister betroffen? Wer soll eben auch nicht darin stehen? Es ist mir ein wichtiges Anliegen, zu betonen: Ein Lobbyregister darf Bürgerinnen und Bürger in ihrem Kontakt mit Abgeordneten oder der Regierung in keiner Weise beschränken, diesen Kontakt nicht bürokratisieren und abschrecken, sodass sich Bürgerinnen und Bürger plötzlich in einer Situation befinden, wo sie sich fragen müssen: Wenn ich den Abgeordneten beim Golfspielen anspreche, muss ich mich registrieren oder nicht? Dann lasse ich es lieber sein. – Es muss also ein wichtiges Ziel sein, dass eine Regelung so ausgestaltet ist, dass sich für Bürgerinnen und Bürger noch nicht einmal die Frage stellt, ob sie irgendetwas angeben oder sich registrieren müssen. Das hängt wieder sehr eng mit der Definition dessen zusammen, wer Lobbyist ist und wer nicht. – Danke schön.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. – Herr Loeckel, bitte.

**Norman Loeckel (Transparency International Deutschland e. V.):** Die Vorredner haben sich schon sehr umfassend geäußert, das heißt, ich werde jetzt nur noch ein paar ergänzende Äußerungen hinzufügen.

Zur Frage von Herrn Sommer, warum Deutschland so weit hinterherhinkt: Ich denke, das ist eine kulturelle Frage. Deutschland hat historisch bedingt ein eher technokratisches Demokratieverständnis. In den USA und Kanada hat man eine deutlich andere Auffassung, in Deutschland könnte man sagen: bürgernäher. Die Lobbyistenregister dort sind nicht erst heute entstanden, sie sind schon seit Jahrzehnten vorhanden und das vor allem auch auf bundesstaatlicher Ebene. Wenn Sie also nach Texas oder Kalifornien gehen – in den einzelnen Bundesstaaten gibt es auch Lobbyistenregister, es ist nicht nur die Bundesregierung. Wenn die Bundesregierung so etwas einführen würde, wäre das so, als ob alle Bundesländer bei uns bereits umfassende Lobbyistenregister hätten. Das ist also kein Novum, und Deutschland ist da international sicherlich nicht führend. Das hat aber einen kulturellen Hintergrund.

Es wurde bereits angesprochen – das heißt nicht, dass die USA nun weniger korrupt sind, sondern insbesondere die Rolle von Geld eine andere ist. Gerade Großspenden sind in den USA kulturell weitaus akzeptierter, während Großspenden in Deutschland sogar rückläufig sind, weil sie kulturell in der Gesellschaft eine Art verruchtes Ansehen haben. Das ist aber auch nichts Neues. Sie erinnern sich vielleicht noch an die UN-

Konvention gegen Korruption. Deutschland war lange berühmt – oder besser: berüchtigt –, da es die Konvention als einer der letzten Staaten der Welt nicht umgesetzt hat – zusammen mit Tschechien, die letzten Staaten in Europa. Das hat aber eher kulturelle Gründe und ist kein Grund, jetzt ein Lobbyistenregister zu vermeiden.

Noch eine Ergänzung zu den Grundrechtsfragen: Ich denke, man sollte zwischen Legislative und Exekutive unterscheiden – das wurde von Herrn Prof. Michael schon angesprochen. Auf der Exekutive gibt es eigentlich kein Problem: Das sind Beamte, zumindest in den Ministerien. Diese sind weisungsgebunden, und wenn man ihnen entsprechend Vorgaben gibt, müssen sie sich daran halten. Das ist relativ unproblematisch; auch die EU-Kommission funktioniert ja de facto als Exekutive. – Wenn es um die Legislative geht, dann gibt es natürlich das freie Mandat und auch generell die Grundrechte des einzelnen Abgeordneten. Die Frage ist, wie man das abwägt. Sie wurde aber im Grunde genommen schon beantwortet, und zwar vom Bundesverfassungsgericht. Es gibt mehrere Urteile oder auch Ablehnungen von Entscheidungen, die auf der Annahme basieren, dass Abgeordnete eine wesentlich größere Transparenz- und Rechenschaftspflicht haben als der Normalbürger.

Sie erinnern sich vielleicht: Es gab die Einführung eines detaillierten Nebeneinkünfteregisters – so könnte man es fast nennen. Das heißt, Abgeordnete im Bundestag müssen Nebeneinkünfte offenlegen. Dagegen wurde geklagt, und es wurde abschlägig beschieden, eben unter dem Aspekt, dass Abgeordnete keine normalen Bürger sind. Sie vertreten die Interessen der Bürger und in dieser Funktion müssen sie eben Grundrechtseinschränkungen in Kauf nehmen. Man würde nicht erwarten, dass jemand zum Bäcker geht, und dann wird gesagt, er hat jetzt zehn Euro geschenkt bekommen. So ähnlich wird das aber jetzt laufen müssen, wenn es um die Ausgestaltung der Regelung zur Abgeordnetenbestechung geht.

Sie wissen vielleicht, die Regelungen, die im Bundestag beschlossen worden sind, gelten auch für Sie hier, und es ist Ihre Aufgabe im Landtag – das wurde noch nicht gemacht, das muss irgendwann kommen –, diese Regelungen, die vom Bundestag beschlossen wurden, im Landtag umzusetzen. Es wird noch auf Sie zukommen, dass Sie dann einzelne Regeln erlassen müssen, was Bestechung ist und was legitime Nettigkeiten sind – „Geschenke“ wäre jetzt übertrieben. Ein parlamentarischer Abend ist sicherlich okay, ein Ausflug ins Hotel, um irgendwelche Themen vorzustellen, wäre vielleicht nicht mehr okay. Das müssen Sie aber später noch entscheiden. Beim Bundestag befinden sie sich noch im Prozess, die entsprechende Ausgestaltung vorzunehmen. Das Gesetz wurde zwar erlassen, wie genau es umgesetzt wird, muss man noch sehen. Es ist aber ebenso eine starke Einschränkung der Rechte des einzelnen Abgeordneten. Dennoch: Das wurde beschlossen, und auch eine Vorabklage oder der Versuch einer Klage beim Bundesverfassungsgericht wurde abschlägig beschieden. Das heißt, vom Prinzip her stellt sich diese Frage aus meiner Sicht bei der Legislative nicht.

(Timo Lange [LobbyControl]: Die Rechte der Abgeordneten werden also eingeschränkt?)

Ja, das Recht bestochen zu werden sozusagen, vorher gab es ja keine Einschränkungen bezüglich Geldannahme.

(Zuruf von Timo Lange [LobbyControl])

Es geht jetzt um die Frage, ob das Lobbyregister die Legislative, die Grundrechte der einzelnen Abgeordneten, unangemessen einschränkt. Da es aber andere Beschlüsse und Gesetze gibt, die das bereits in erheblich größerem Umfang tun, wenn es das geben sollte, stellt sich die Frage beim Lobbyregister gar nicht. Dann wären die anderen Gesetze, die bereits erlassen wurden, auch ungültig – offensichtlich sind sie das nicht. Das Lobbyregister ist also in Bezug auf die Legislative auch relativ unproblematisch; die Frage stellt sich nicht.

In Bezug auf die Lobbyisten: Das sind halt die Regeln, wenn sie mit den Abgeordneten reden wollen. Das gilt auch in anderen Bereichen so, das ist aus meiner Sicht auch ziemlich unproblematisch. Das heißt, sowohl aufseiten der Exekutive, der Legislative als auch aufseiten der Lobbyisten gibt es Grundrechtseinschränkungen.

Das heißt, aus Sicht der Exekutive, der Einschränkung eventueller Grundrechte dort, aus Sicht der Legislative, da Einschränkung eventueller Grundrechte der Abgeordneten, und aus Sicht der Lobbyisten gibt es eigentlich keine Bedenken, denn es gibt bereits andere Gesetzgebungen, die in erheblich größerem Umfang in die Rechte der Abgeordneten und der Exekutive eingreifen, sodass das Lobbyistenregister dort nicht hervorsteht. Das ist also nicht die Frage.

Die Frage ist nicht, und das ist hoffentlich auch bei den anderen Sachverständigen deutlich geworden, ob ein Lobbyistenregister kommt, ob es gerechtfertigt ist, sondern es geht eigentlich nur noch um die Ausgestaltung.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank. – Jetzt liegt mir noch eine Wortmeldung vom Kollegen Sommer vor, der sicherlich eine ganz kurze Zusatzfrage hat, ebenso wie der Kollege Marsching. – Habe ich weitere Wortmeldungen übersehen? – Das ist nicht der Fall. Die beiden noch. – Herr Sommer, bitte.

**Torsten Sommer (PIRATEN):** Danke, Herr Vorsitzender. – Zum einen habe ich noch eine Nachfrage. Herr Prof. Michael, in dem Wust der ersten Fragen ist das vielleicht untergegangen: Ich hatte nach dem Vollzugsdefizit gefragt, das Sie genannt hatten. Vielleicht können Sie dazu noch einmal ausführen.

Dann habe ich eine grundsätzliche Frage, die ich ausnahmsweise offen an alle stellen möchte, weil sie auch einfach und schnell zu beantworten ist. Im Endeffekt möchten wir eine Regelung treffen, an die man sich zu halten hat, die natürlich auch Sanktionen beinhalten muss, aber eigentlich möchten wir eine Regelung haben, an die sich alle halten und auch halten möchten, denke ich. Vor dem Hintergrund müsste man sich doch sowohl als Interessenvertreter wie auch als Abgeordneter das vorhalten lassen, was sich eigentlich die gesamte Bevölkerung bei den diversen Grundrechtseingriffen der letzten Jahre auch vorhalten lassen musste: Wer nichts zu verbergen hat, muss sich auch vor nichts fürchten. – An der Stelle hätte ich gern Ihre Einschätzung: Ist ein Lobbyregister wirklich ein zu tiefer Eingriff? – Herr Loeckel hat das schon beantwortet. Vielleicht können Sie einfach nur noch einmal kurz Ja oder Nein dazu sagen.

Wir haben gerade zum einen den parlamentarischen Bereich, zum anderen den Regierungsbereich schon ein bisschen beleuchtet. Ich hätte jetzt gern von Herrn Loeckel, Herrn Lange und Herrn Schiffers noch einen anderen Bereich beleuchtet, und zwar die nichtselbstständigen Sondervermögen oder zum Beispiel auch die NRW.Bank. Müssten diese Institutionen, die im Endeffekt aus Steuergeldern finanziert sind, nicht auch eine Transparenz und ein Lobbyregister leben? – Die NRW.Bank zum Beispiel hat ein Volumen von etwa 150 Milliarden Euro, mehr als das Doppelte unseres Landeshaushalts, und das sind ja alles Steuergelder. Da müsste man entsprechend auch zu eigenen Regelungen kommen.

Ich möchte Herrn Prof. Michael und Herrn Schiffers fragen: Herr Jostmeier sprach eben an, dass für ein Lobbyregister ja auch Mittel und Ressourcen aufgewandt werden. Auch wenn die Ausgestaltung in Österreich nicht dem Ideal entspricht, das wir uns wünschen, so gibt es dort doch dieses Lobbyregistergesetz oder auch ein Transparenzgesetz. Da hätte ich gern von Ihnen gewusst: Ist der österreichische Staat damit finanziell und organisatorisch überlastet? Vielleicht können Sie uns dazu etwas sagen. – Das wären meine Nachfragen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Marsching.

**Michele Marsching (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich habe noch dröflig Nachfragen und nicht nur eine, aber das ist egal, ich mache es schnell. Dass die antragstellende Fraktion mehr Fragen hat als die anderen, ist normal, vor allen Dingen, wenn es sich dabei um einen „populistischen Fetisch“ handelt, wie ich in der Stellungnahme von Herrn Prof. von Alemann lesen musste.

Ich fange mit einer Frage an Prof. Michael an. Herr Mostofizadeh hat gerade gesagt – und Prof. von Alemann sagt das auch –, der Antrag der Piraten ginge von falschen Prämissen aus, Lobbyismus wäre nur ein Baustein, wenn man die Bürgerbeteiligungsrechte sieht, die die Menschen haben.

- (Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Das ist zitiert, Herr Kollege!)

Ja, ist okay!

- (Mehrdad Mostofizadeh [GRÜNE]: Bitte nicht durcheinanderbringen!)

Deswegen sage ich das ja. – Okay, für das Protokoll: Das ist ein Zitat aus der Stellungnahme von Prof. von Alemann. Es gebe also Bürgerbeteiligungsmechanismen und deswegen sei Lobbyismus nur ein Baustein in dem ganzen Verfahren.

Eine ganz konkrete Frage an Sie, Prof. Michael: Wie oft kommt denn das, was Herr Prof. von Alemann aufführt, tatsächlich vor, also Petitionsrecht, direkte Demokratie, kontinuierlicher Einfluss durch die Bürger, und wie würden Sie das im Vergleich zu den Lobbykontakten – sowohl positiv als auch negativ – gewichten, wenn es um ein Gesetzgebungsverfahren geht? Wie hoch ist also der Einfluss der direkten Bürgerbeteiligung gegenüber dem Einfluss des Lobbyismus im Parlament, den wir hier tagtäglich haben?

Eine zweite Frage an Prof. Michael: Sie haben vorhin gesagt, Sie würde viel mehr der Inhalt der Gespräche interessieren und gar nicht so sehr das Gespräch an sich, weil das Misstrauen geschürt würde, wenn man einfach nur sagt, es gab einen Termin, und man gar nicht weiß, worüber und in welche Richtung geredet wurde. Mir stellt sich die Frage: Ist dieses Misstrauen nicht eben auch gut und positiv, wenn ich nämlich Ansatzpunkte habe, nachzuhaken und genauer hinzuschauen – wir haben ja eine freie Presse in diesem Land –, denn ich glaube schon, dass die Gespräche, die im Landtag geführt werden, en gros durchaus ganz normale Kontaktgespräche sind, Interessensdarstellung, und dass es nicht immer um konkrete Einflussnahme geht. Deswegen ist Lobbyismus eben nicht nur negativ, sondern einfach auch positiv, um Partikularinteressen darzustellen. Ist es daher nicht auch gut, bei bestimmten Kontakten ein gewisses Misstrauen herzustellen, damit man dann genauer hinschaut und nicht einfach in einer Informationsflut ertrinkt?

Die dritte Frage geht auch an Herrn Schiffers, weil er gesagt hat, die Asymmetrie sollte offen aufgezeigt werden. Im Grunde genommen betrifft das das, was ich gerade gesagt habe. Bei den meisten Interessenvertretern wird man ohnehin wissen, was der Standpunkt ist. Es geht eben auch sehr viel um Verbände und Vereine, sodass klar ist, wenn die sich zu einem gewissen Thema treffen, werden sie in die oder die Richtung argumentieren. Daher die Frage: Ist dieses Lobbyregister, wenn man nur über die Termine redet – wer trifft sich mit wem? – und nicht über die Inhalte, schon geeignet, einen gewissen Ausgleich der Asymmetrie herzustellen?

Eine letzte Frage an Herrn Schiffers, Herrn Lange und Herrn Loeckel: Wir haben gerade schon über das österreichische Gesetz geredet. Vorhin wurde auch gesagt: Lobbyismus ist immer auch negativ besetzt, zumindest bei uns in Deutschland. Eines gefällt mir an diesem österreichischen Gesetz sehr gut, nämlich der erste Absatz von § 4, der nur Begriffsbestimmungen macht. Es wird also komplett gesagt: Was ist Lobbyismustätigkeit, was ist ein Lobbyist, was ist eine Interessensvertretung, was ist ein Interessensverband? – Inwieweit halten Sie es für einen positiven Schritt, eine solche Begriffsbestimmung in einem Lobbyregistergesetz festzulegen, auch für einen Landtag und eine Landesregierung, um einfach zu sagen, Lobbyismus ist eben nicht nur schwarz-weiß, und klarzustellen, was Lobbyismus eigentlich ist und was wir darunter verstehen? – Da zitiere ich auch gern Prof. von Alemann, der sagt: Lobbyismus ist nicht nur schwarz-weiß, sondern hat auch eine graue Seite. – Danke schön.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Dann eröffnen wir noch eine Antwortrunde mit Herrn Prof. Michael.

**Prof. Lothar Michael (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf):** Herr Sommer, entschuldigen Sie, ich habe in der Tat in der ersten Runde nicht auf Ihre Frage auf meinem Zettel geantwortet.

Ich kann Ihnen keine praktischen Bewertungen geben, wie groß die Vollzugsdefizite in anderen Systemen sind. Ich habe nur eine gewisse Skepsis gegenüber bestimmten Regelungsarten. Dazu gehört insbesondere auch das, was ich in dem Antrag Ihrer Fraktion gesehen habe oder damit angedeutet habe. Der Antrag ist natürlich auch kein

Gesetzentwurf. Darin ist aber das Modell einer Selbsteinschätzung des Lobbyisten, der sich dann fragen muss: Bin ich jetzt bei 20 Prozent? – Eine Regelung, die verpflichtend ist, die etwas verbietet oder gebietet, wirft dann die Frage auf, wie sich die Betroffenen einschätzen werden und was eigentlich passiert, wenn sich jemand falsch einschätzt. Deshalb noch einmal was Herr Kröger gesagt hat: Solche Anreizmodelle oder Voraussetzungsmodelle – dass ich selbst ein Interesse habe, Zugang zu bekommen, und deshalb meine Angaben mache – funktionieren, glaube ich, am besten und erscheinen mir auch von der Grundrechtsintensität her als das Angemessene. Deshalb müsste man bei der Ausgestaltung in diese Richtung denken. Es gibt ja den strafrechtlichen Bereich, aber – wenn ich dieses Bild aufgreife mit einem schwarzen, grauen und weißen Bereich – jenseits des schwarzen Bereichs mit weiteren Ordnungswidrigkeiten zu kommen, ist, glaube ich, nicht zielführend.

Wenn es dann Defizite im Vollzug gibt, wären wir eben bei dem Misstrauen, das wir schüren. Da würde ich Ihnen ganz deutlich widersprechen wollen: Skepsis ist natürlich gut, und wir brauchen die Presse, wir brauchen jeden Bürger und jede Bürgerin, die nachfragen, was die Repräsentanten eigentlich tun. Misstrauen ist für mich aber negativ besetzt. Eine Regelung sollte kein Misstrauen schüren, sondern Vertrauen in das politische System stärken. Deshalb sehe ich ein Risiko: Wenn man wie im Österreich-beispiel eine Regelung schafft, in der es auch einen Arkanbereich gibt, dann schürt das eben Misstrauen, sodass man sagt: Wenn die Daten schon erhoben werden, warum können wir sie dann nicht einsehen? – So sollte eine Regelung nicht ausgestaltet werden.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Schiffers.

**Maximilian Schiffers (Universität Duisburg-Essen):** Ich fange bei den nichtselbstständigen Sonderformen wie der NRW.Bank an, die angesprochen worden ist. Ab welcher Relevanzstufe macht es Sinn, das Lobbyregister oder eine Lobbyregulierung anzuwenden?

Das ist natürlich eine Definitions- und Abgrenzungssache. In den internationalen Standards, also den Definitionen, die dort vorherrschen, und den Ausnahmen davon, gibt es einen Bereich, der öffentliche Stellen definiert. Dass darin prioritär natürlich Parlament und Regierung stehen, ist, glaube ich, unbestritten. Man kann dann aber noch schauen, wie weit man in die Tiefe geht. Darunter würden letztendlich die nachgelagerten Behörden fallen oder sämtliche Stellen, die öffentliche Gelder verwalten. Das ist eine Definitionsfrage, da muss man einfach schauen, wie weit man regulieren möchte. Das hat aber weniger mit einer Regulierung außerhalb des Lobbyregisters oder eben dieses Regulierungsbereichs zu tun, sondern das ist eine Frage, die man innerhalb dieses Großkomplexes beantworten muss. Wie wir vorhin schon gehört haben – ich glaube, Herr Lange hat das angesprochen –, muss man sich natürlich auch überlegen, wo man selbst die Prioritäten setzt, denn dieser Regulierungsbereich ist sehr groß und man muss sich darüber im Klaren sein, ob man dezidiert etwas zur

Lobbyregulierung macht oder auch in den Bereich der Korruptionsprävention mit hineingeht. Je größer man diesen Bereich macht, desto schwieriger ist es natürlich, eine Regulierung zu finden.

Ob der Staat in Österreich mit der Regulierung überlastet ist, dazu kann ich Ihnen nichts sagen. Es tut mir leid.

Die Begriffsbestimmung als positiver Schritt am Anfang eines Gesetzes: Ja, natürlich! Das ist letztendlich Pflicht, das muss so gemacht werden. Da wäre es sehr gut, wie ich es eingangs in meinem Statement auch gesagt habe, sich auf die bestehenden, international anerkannten Standards zu stützen. Sowohl die OECD als auch die großen zivilgesellschaftlichen Transparenzorganisationen haben sich dazu schon mit Experten zusammengesetzt und gemeinsame Papiere erstellt. Diese Fragen sind eigentlich geklärt, da müsste man nur schauen, welche dieser geklärten Fragen man für sich selbst in dieser Regulierung haben möchte und welche eben nicht. Das gilt sowohl für die Definitionen als auch für die Ausnahmen, also dass man die Beziehungen von einzelnen Bürgern zu politischen Entscheidungsträger, zu Abgeordneten, aus einem Lobbyregister dezidiert herausnimmt, weil man das nicht regulieren möchte. – Aber ja, Begriffsbestimmung muss sein.

Zur Asymmetrie: Wer trifft sich mit wem? Würde es helfen, wenn ein Lobbyregister nur Treffen und keine Inhalte abbildet? – Es würde uns in der Politikwissenschaft helfen, Datenmaterial zu generieren, wenn es nur um Kontakthäufigkeit geht, denn bisher haben wir da nur Vermutungen für den deutschen Raum. Das könnten wir damit dann endlich belegen. Das wird in anderen Bereichen schon gemacht, allerdings ist das mehr Mutmaßung beziehungsweise Befragung über Interviews. Das heißt, das wäre ein Ansatzpunkt für Informationen.

Innerhalb der Interessenlandschaft haben Sie allerdings ein großes Übergewicht von Wirtschaftsverbänden, von Industrieverbänden, von Unternehmensverbänden gegenüber allen anderen Verbänden im politischen Raum. Ich glaube, im EU-Transparenzregister haben Sie in der Liste eine Zweiteilung von ungefähr zwei Drittel Wirtschafts- und Industrieverbänden gegenüber einem Viertel Public-Interest-Verbänden. Allein wenn Sie das als Ausgangspunkt nehmen, ist natürlich klar, dass die Kontakte zu den Industrie- und Wirtschaftsverbänden häufiger sind, weil es einfach mehr sind als die anderen. Gleichermaßen muss man aber auch sagen, dass die entsprechenden Beteiligten aus den Public-Interest-Verbänden eigentlich überall mit dabei sind. Da sind es dann aber immer die gleichen, die geladen werden, nämlich diejenigen von den großen zivilgesellschaftlichen Verbänden, den großen Umweltverbänden, den großen NGOs. – Das heißt hierfür: Nur die Treffen aufzulisten, wäre als alleiniger Schritt in einem Lobbyregister noch nicht besonders viel. – Danke schön.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Kröger.

**Martin Kröger (Generalsekretariat der Europäischen Kommission):** An mich wurde keine spezifische Frage gestellt, sondern nur die allgemeine: Halten die Sachverständigen ein Transparenzregister für einen unangemessenen Eingriff? – Unsere Antwort ist natürlich: Nein, sonst hätten wir es nicht. – Danke, Herr Vorsitzender.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke für die kurze Antwort. – Herr Lange.

**Timo Lange (LobbyControl):** Dem kann ich mich anschließen. Ich denke auch, die internationalen Erfahrungen, die es zum Glück in diesem Bereich gibt, zeigen, dass die Demokratie mit einem Lobbyregister kein Ende findet, sondern eher eine Normalisierung auch der Debatte um Lobbyismus und Einflussnahme festzustellen ist, wobei mir keine wirklich wissenschaftlichen Untersuchungen darüber bekannt sind, die betrachten: Was passiert vor einem Lobbyregister? Wie ist eine Diskussion um Lobbyismus und Einflussnahme festzustellen? Wie ist das faktisch, wie läuft das ab? Zu den Effekten der Einführung eines Lobbyregisters muss die Politikwissenschaft, denke ich, noch ein bisschen forschen, um das genauer zu untersuchen. Das wäre nämlich sehr interessant.

Jedenfalls sind Lobbyregister wirklich praktikable Instrumente, die der Öffentlichkeit, aber auch den Politikern, den Abgeordneten selbst, nützen können, wenn Sie gut gestaltet sind. Das ist die Frage nach der Begriffsdefinition: Diese ist absolut notwendig. Das sieht man auch in den USA und Kanada, da geht es erst einmal mit zwei Seiten langen Begriffsdefinitionen los: Wer ist Lobbyist? Was sind Lobbyingaktivitäten? Wer muss sich dementsprechend eintragen, wer muss sich nicht eintragen? Welche Ausnahmen gibt es? – Nur dann kann ein solches Gesetz sinnvoll funktionieren.

LobbyControl hat sich gerade in Deutschland zusammen mit Abgeordnetenwatch einmal mit einer Anwältin hingesetzt und einen Entwurf für ein Lobbyregistergesetz gemacht. Auch da haben wir versucht, ohne eine Wertung vorzunehmen, was die Aktivitäten angeht, möglichst objektivierbar, im Grunde einen Tatbestand zu beschreiben, den es zu regulieren gilt. Das, denke ich, müsste auch der Weg sein, wie man als Gesetzgeber vorgehen sollte. Es ist schwierig, mit solchen Begriffen und subjektiven Elementen zu arbeiten wie „man möchte Einfluss nehmen“, das kann man zwar in ein Gesetz hineinschreiben, aber wenn man Lobbyismus nur so definieren würde, würde das wahrscheinlich nicht gut funktionieren, weil es am Ende viel zu schwammig wird und man nicht feststellen kann, was die Intention ist, die ein Interessenvertreter hat. – Vielleicht das an dieser Stelle. Vielen Dank.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Herr Loeckel.

**Norman Loeckel (Transparency International Deutschland e. V.):** Ich habe im Wesentlichen nichts mehr hinzufügen. Herr Lange hat das sehr gut ausgeführt. Prinzipiell ist der wesentliche Punkt, dass man die Normalbürger damit nicht belasten möchte, aber diese Eingrenzung kann man vornehmen. Auch die Gefahr, dass sich Lobbyisten als Normalbürger ausgeben und den Abgeordneten daraufhin ansprechen, halte ich für gering, denn wenn es herauskommen würde bei einer bestehenden Regelung, würde der Reputationsschaden eben sehr groß sein. Entsprechende Erkenntnisse aus den bestehenden Registern gibt es auch nicht.

Noch einmal zu der Frage, ob es Probleme mit Grundrechtseingriffen gibt: Wie ich auch schon in Bezug auf das Bundesverfassungsgericht ausgeführt hatte, sowohl bezogen auf die Exekutive und die Legislative als auch auf die Lobbyisten gibt es eigentlich keine Bedenken, ob ein Lobbyistenregister unangemessen eingreifen könnte. Das tut es nicht.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Da mir keine weiteren Wortmeldungen vorliegen, sind wir an das Ende unserer Anhörung gelangt.

Ich darf mich noch einmal ganz herzlich bei den Herren Sachverständigen bedanken, sowohl für die Stellungnahmen als auch für die mündlichen Vorträge und die geduldige Beantwortung aller Fragen. Ganz herzlichen Dank.

(Beifall)

Von der Anhörung wird wie immer ein Protokoll erstellt. Zu einem späteren Zeitpunkt wird sich der Ausschuss mit der Auswertung beschäftigen und dann eine Beschlussempfehlung formulieren.

Die Sachverständigen dürfen jetzt natürlich ihre Heimreise antreten. Es ist aber eine öffentliche Sitzung, Sie dürfen auch weiter teilnehmen.

## 2 Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf  
der Fraktion der SPD,  
der Fraktion der CDU,  
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und  
der Fraktion der FDP

Drucksache 16/12350

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Mir als Vorsitzender der Verfassungskommission ist der Entwurf gut bekannt, dem einen oder anderen Mitglied des Ausschusses natürlich auch. Der Entwurf ist das Ergebnis einer längeren, intensiven Beratungsphase von zweieinhalb Jahren. Was die Verfassungskommission an Änderungen vorschlägt, erreicht nun den Hauptausschuss.

Wir haben heute den ersten Aufschlag, und dort klären wir für gewöhnlich den weiteren Beratungsverlauf. – Gibt es von den Kolleginnen und Kollegen Vorschläge, wie wir mit diesem Gesetzentwurf verfahren sollen? – Falls das nicht der Fall ist, schlage ich vor – in einigen Vorgesprächen ist das auch schon angeklungen –, dass wir hierzu nicht noch einmal eine große Anhörung brauchen, weil es eine intensive Beratung in der Verfassungskommission gegeben hat. Wenn Sie damit einverstanden sind, würde ich diesen Gesetzentwurf für die nächste Sitzung des Hauptausschusses wieder auf die Tagesordnung setzen, um dann eine abschließende Beratung und Abstimmung durchzuführen. Gegebenenfalls gibt es noch Änderungsanträge, die zur nächsten Sitzung eingebracht werden müssten.

Gibt es dazu noch Wortmeldungen? – Herr Jostmeier.

**Werner Jostmeier (CDU):** Ich wollte einfach nur sagen, ich stimme dem voll zu, was Sie vorgeschlagen haben, Herr Vorsitzender.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Sehr schön, Herr Jostmeier. – Dann halten wir fest, dass wir diesen Punkt in der Sitzung am 29.09.2016 wieder auf die Tagesordnung setzen.

Der Ausschuss will den Punkt am 29. September wieder auf die Tagesordnung setzen.

### 3 Das nordrhein-westfälische Parlament braucht eine fortschrittliche Debatte- kultur, die den Erwartungen der Gesellschaft folgt

Antrag  
der Fraktion der PIRATEN  
Drucksache 16/11689

– Beratung und Abstimmung –

Der Antrag wurde uns am 21. April 2016 überwiesen. Wir sind alleinberatend. Heute soll die abschließende Beratung und Abstimmung stattfinden.

Gibt es hierzu Wortmeldungen? – Bitte schön, Herr Bayer.

**Oliver Bayer (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Danke, dass ich hier im Hauptausschuss sein darf. Jeder Ausschuss ist ja ein bisschen anders, daran merkt man auch die Dynamik, die hier im Parlament vorhanden ist. Man kann also immer irgendwo etwas anders machen, das erkennt man an diesen Ausschüssen.

Auch in den verschiedenen Bundesländern verfahren die Landtage ganz unterschiedlich. Um zwei Beispiele zu nennen: Es gibt Landtage, die es tatsächlich schaffen, dass alle Abgeordneten im Plenum sind, indem sie einfach eine große Mittagspause einfügen, in der man auch Gespräche führen kann. Um ein anderes Beispiel zu nennen: Es gibt auch Landtage, bei denen es nicht üblich ist, dass man Anträge grundsätzlich überweist. Das heißt, die Opposition feiert, wenn einmal ein Antrag an einen Ausschuss überwiesen wird. Insofern gibt es viele Sachen, die man anders machen kann, wo man sich entwickeln kann – man kann Dinge natürlich auch wieder verwerfen – und Sachen besser machen kann.

Wir hatten zu diesem Antrag eine gute Debatte im Plenum. Das hat dennoch für den Antrag aus meiner Sicht nicht zu Erkenntnissen geführt, so dass ich ihn jetzt ändern würde. Das heißt, Antrag und auch Redebeitrag bleiben so bestehen, sie sind gut so. Vielleicht fehlt tatsächlich an der einen oder anderen Stelle eine ausführliche und verständliche Erklärung, wenn man das nachher noch einmal nachlesen möchte. Ansonsten: Der Antrag ist sehr gut.

Ich habe auch mitbekommen, dass Sie uns teilweise ein romantisch-idealistisches Verhältnis oder Verständnis vorgeworfen und sozusagen impliziert haben, wir hätten hier unerfüllbare Visionen. Ich glaube, das ist nicht der Fall – wie auch in vielen politischen Bereichen, wenn man etwas anders oder neu machen möchte. Wir haben in vielen Bereichen mit Nachkriegsinfrastruktur zu schaffen, und das ist durchaus auch bei diesem Nachkriegsparlament so. Es wurde Mitte des letzten Jahrhunderts konstruiert, und inzwischen hat sich die Gesellschaft verändert, hat andere Erwartungen und andere Werte.

Die Technik hat sich natürlich auch geändert, und da kann man natürlich Dinge machen, die man vielleicht vorher nicht umsetzen konnte – Politik ist nicht neu, man hat ja alles schon einmal gedacht. Es gibt inzwischen Dokumentenmanagement, Informationsthemenstreaming, Abstimmungssysteme, die übrigens überall auf der Welt, auch

in Europa, sofortige namentliche Abstimmungen erlauben. Man muss nicht lange darüber diskutieren oder es machen wie hier: Namentliche Abstimmung ist etwas Besonderes –, sondern man kann online nachschauen, welcher Abgeordnete wie abgestimmt hat.

Nun ist die Debattenkultur damit tatsächlich nicht am Ende, wie es Herr Hendriks aus unserem Antrag herauslas. Ich will auch gar keine Revolution, das ist nicht der Weg, den wir hier beschreiten wollen, sondern ich möchte, dass selbst hinterfragt wird, dass man sich selbstständig neu erfindet und über Prozesse nachdenkt. Dazu gehört auch ein bisschen das Nerven, das ich im Plenum erwähnt habe. Das heißt, wenn Sie vom Hinterfragen oder von Anträgen diesbezüglich genervt sind, dann erst denken Sie darüber nach, statt einfach darüber hinwegzugehen. Das ist deshalb durchaus wichtig.

Am Anfang der Legislaturperiode hier im Parlament habe ich es auch so erlebt, dass sehr viel möglich war, sehr viel ging, sich durchaus ein paar Sachen geändert haben – im Kleinen, aber das ist schon ein guter Anfang. Der Grund können natürlich Piraten gewesen sein, er könnte auch generell gewesen sein, dass es in allen Fraktionen sehr viele Neulinge im Parlament gab oder dass das generell zu Anfang der Legislaturperiode möglich ist. Ich behaupte aber, wenn destruktive Kräfte, und daraus besteht ja irgendwie Konsens, destruktive Veränderungen bewirken können, dann können natürlich auch Piraten Veränderungen bewirken.

Wir rennen jetzt gegen Hürden an, die aufgebaut werden. Das sieht man manchmal nur im Kleinen, wenn man in Obleuterunden oder so etwas ist, manchmal ist es aber auch nach außen hin sichtbar: Streaming, trotz guter Technik zurückgedrängt worden; Vizepräsident verweigert, kann man an dieser Stelle auch nennen; anderswo Sperrklauseln gegen ungeliebte Mitbewerber aufgebaut; und natürlich Besucherbegrüßung kritisiert. – Der Ton nach Durchregieren klingt eher durch als der nach der ausgestreckten Hand.

Ich habe diesbezüglich ein kurzes Zitat von Herrn Engstfeld aus dem Plenum herausgesucht. Sie sagten da:

„Nicht Sie als Piratenfraktion stellen mit solchen Auflösungstendenzen des geübten Brauches eine Gefahr für unsere Demokratie dar. Aber nach Ihnen kommen vielleicht andere Parteien auch in dieses Parlament und berufen sich dann auf die von Ihnen schleichend benutzten und geduldeten neuen direkten Kommunikationsformen.“

Die Ängste, die möglicherweise für so etwas wie Hürden verantwortlich sind, sind nicht nur unbegründet, sondern auch gefährlich, weil sie eine positive Fortentwicklung der Demokratie insgesamt verhindern. Ich verweise noch einmal auf das Gutachten, das auch der Anlass für den Antrag war. Das Gutachten ist da sehr deutlich, nicht nur, was die Intention betrifft, etwas verändern zu wollen oder entsprechend so zu tun, als ob man etwas verändern wolle, nämlich von unserer Seite aus tatsächlich etwas verändern zu wollen, oder andererseits nur stören zu wollen. Nicht nur die Intention ist wichtig, sondern auch die Wirkung. Ich habe schon darauf hingewiesen: Achten Sie darauf beim Aufbau von Hürden und auch beim Abbau von Beteiligung im Parlament! Das trifft immer die Demokratie, aber selten diejenigen, die nur stören wollen. Die Störer

schaffen es auch so, sie brauchen keine demokratischen Funktionen, die das ermöglichen. Stören kann man immer, während, wenn man die Hürden aufbaut, demokratische Prozesse im Zweifel nur sehr schwach funktionieren oder wieder herzurichten sind – wenn man die Macht nicht hat, natürlich gar nicht mehr. Dieser Punkt wurde in der Debatte im Plenum noch nicht abgeschlossen, deshalb erwähne ich ihn hier noch einmal. Ich finde ihn gerade sehr wichtig, auch wenn er nicht das zentrale Anliegen des Antrags war.

Der zweite Punkt betrifft das Gutachten selbst und dessen Fazit, das möchte ich noch einmal aufwerfen. Das Gutachten bringt nämlich gute Punkte und auch Zahlen, argumentiert schlüssig, kommt aber dann zu einem Fazit, das meiner Meinung nach gar nicht mehr richtig zum Gutachten selbst passt. Das Gutachten sagt dann: Okay, wenn sich 20 Prozent der Abgeordneten an die Zuschauer wenden und 80 Prozent nicht, dann ist es ja üblich, sich nicht an die Zuschauenden zu wenden, und weil das üblich ist, ist es dann also nach dem Gewohnheitsrecht nicht okay. – Wenn man sich die Zahlen anschaut, ist das eigentlich ein falscher Schluss, denn die Datenlage des Gutachtens reicht zwar nicht aus, um das schlüssig nachzuvollziehen, aber der Trend, den das Gutachten mit Zahlen aufzeigt und auch in der Prosa bezeichnet, geht eigentlich dahin, Zuschauende anzusprechen. Das ist eine Argumentation, der ich eher beim Fazit gefolgt wäre. Das noch einmal zum Gutachten selbst. – Vielen Dank, das sind erst einmal meine Ausführungen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Vielen Dank, Herr Bayer. – Gibt es Wortmeldungen? – Herr Kollege Hendriks, bitte schön.

**Heiko Hendriks (CDU):** Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe mich jetzt doch noch kurz zu Wort gemeldet. – Über Prozesse nachdenken ist immer klug und richtig, aber wenn ein Antrag, und das macht der Ihrige aus unserer Sicht, den Eindruck erweckt, dass erst über Prozesse nachgedacht wird, nachdem Sie solch einen Antrag stellen und vorher nichts geschehen ist, ist das schlicht und einfach falsch. Da ist ja sehr viel Bewegung in der gesamten Materie.

Bei der Begründung, die Sie heute für die Piratenfraktion geben, Herr Bayer, fällt natürlich auf: In der letzten Hauptausschusssitzung waren Ihre beiden Kollegen offenkundig nicht willens oder in der Lage, Ihren Antrag zu begründen. Das konnten viele von uns gut nachvollziehen, denn er bleibt in der Aussage und auch in dem Text, der zur Beschlussfassung vorliegt, doch wesentlich unkonkreter als das, was Sie jetzt punktuell genannt haben. Deswegen hätten wir eigentlich erwartet, dass der Antrag, wenn er aufgerufen wird, auch noch einmal überarbeitet und konkretisiert wird. Dann hätte man über das eine oder andere noch einmal sprechen können.

Nur schlägt sich sozusagen der Grundeindruck nieder, dass wir wahrscheinlich eine unterschiedliche Einstellung zur repräsentativen Demokratie haben und dazu, wie Debatte innerhalb der repräsentativen Demokratie funktioniert. Ich glaube, dieser Eindruck verfestigt sich auch dahingehend, dass wir, wie man bei uns im Ruhrgebiet sagen würde, gemeinsam nicht zu Potte kommen. Deswegen können wir den Antrag auch heute nur ablehnen. Mich freut es aber, dass Sie die Debatte darüber als gut

empfunden und auch den einen oder anderen Kollegen zitiert haben. Somit hat es vielleicht alle insgesamt ein Stück weitergebracht.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Danke schön. – Frau Müller-Witt.

**Elisabeth Müller-Witt (SPD):** Herr Vorsitzender! Meine lieben Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte an die wirklich gute Rede des Herrn Vorsitzenden im Auftrag der SPD-Fraktion im Plenum erinnern. Ich glaube, er hat zum Antrag der Piraten umfassend Stellung genommen, und dem ist jetzt nichts mehr hinzuzufügen. Wir werden den Antrag ablehnen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Herr Bayer hat noch einmal um das Wort gebeten.

**Oliver Bayer (PIRATEN):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Die Debatte im Plenum war, wie gesagt, gut, hat aber an vielen Stellen, auch in Ihren Reden, offengelassen, wie die Debatte weitergeht. Sie wollten im Hauptausschuss weiter darüber sprechen. – Danke, Herr Hendriks, dass Sie darauf noch einmal Bezug genommen haben.

Man kann sich natürlich durchaus andere Formen einer solchen Debatte vorstellen, man muss es nicht mit einem Antrag und dann im Ausschuss machen. Es gibt sicherlich andere Wege, auch eines Parlaments, auch von Abgeordneten, über Parlamentskultur, Debattenkultur zu sprechen und sich dann diesbezüglich wiederum Gedanken zu machen. Insgesamt ist es tatsächlich so: Wenn Anträge gestellt werden – das machen alle Fraktion, vor allem Oppositionsfraktionen –, dann wird man sich damit auch beschäftigen. Deshalb sind wir, selbst wenn Sie diesen Antrag jetzt ablehnen, ein Stück weitergekommen.

**Vorsitzender Prof. Dr. Rainer Bovermann:** Gut. – Weitere Wortmeldungen gibt es nicht.

Wir kommen zur Abstimmung über den Inhalt des Antrags, Drucksache 16/11689. Wer dem seine Zustimmung geben möchte, den bitte ich jetzt um das Handzeichen. – Das ist die Fraktion der Piraten. – Wer stimmt dagegen? – Das sind SPD, Bündnis 90/Die Grünen, CDU und FDP. – Ich gehe davon aus, dass es keine Enthaltungen gibt. – Das ist der Fall. Dann ist der Antrag abgelehnt.

Der Antrag wird mit den Stimmen der Fraktionen von SPD, CDU, Grünen und FDP gegen die Stimme der Fraktion der Piraten abgelehnt.

#### **4 Verschiedenes**

Ich darf darauf hinweisen, dass unsere nächste Sitzung am 29.09.2016 sein wird.

Ich darf auch noch einmal an die beabsichtigte Ausschussreise, die Exkursion zur Burg Vogelsang, am 3. beziehungsweise 4. November erinnern. Sie haben sich sicherlich alle schon den Termin vorgemerkt. Wir werden also erst eine kurze Hauptausschusssitzung haben und uns dann gemeinsam auf den Weg in die Eifel machen. In Kürze werden wir den Teilnehmerkreis noch einmal genau abfragen.

Es gibt von meiner Seite keine weiteren Punkte.

Ich darf die Obleute bitten, sich für das Obleutegespräch gleich im Anschluss im Raum E1/D07 zur Verfügung zu stellen. Wir machen keine Pause, sondern wechseln nur die Räumlichkeiten und können dann im Kreis der Obleute weitere Planungen vornehmen.

Wortmeldungen gibt es nicht mehr. – Ich bedanke mich ganz herzlich für die Mitwirkung und schließe die Sitzung.

gez. Prof. Dr. Rainer Bovermann  
Vorsitzender

#### **Anlage**

08.11.2016/10.11.2016

160

# Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses des Landtags NRW

8. September 2016, 10.30 Uhr, Plenarsaal

## Lobbyismus transparent machen - Einführung eines Lobbyregisters in NRW

Antrag der Fraktion der PIRATEN, Drucksache 16/11414

# T a b l e a u

Stand: 06.09.2016

eingeladen	Redner/in	Stellungnahme
Prof. Dr. Lothar Michael Lehrstuhl für Öffentliches Recht Heinrich Heine Universität Düsseldorf	<b>Prof. Dr. Lothar Michael</b>	—
Maximilian Schiffers, M.A. NRW School of Governance Institut für Politikwissenschaft Universität Duisburg-Essen	<b>Maximilian Schiffers</b>	<b>16/4121</b>
Martin Kröger Referatsleiter Transparenz SG Generalsekretariat der Europäi- schen Kommission Direktion B - Institutionelle und Verwal- tungspolitiken Bruxelles, Belgien	<b>Martin Kröger</b>	—
Timo Lange, LobbyControl, Köln	<b>Timo Lange</b>	<b>16/4126</b>
Norman Loeckel, Transparency Interna- tional, Transparency International Deutschland e.V, Berlin	<b>Norman Loeckel</b>	<b>16/4089</b>
Landtagsdirektor Professor Utz Schliesky, Schleswig-Holsteinischer Landtag Kiel	<i>keine Teilnahme</i>	<b>16/4088</b>

<b>eingeladen</b>	<b>Redner/in</b>	<b>Stellungnahme</b>
Universitätsprofessor Dr. Michael Sachs Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Köln	<i>keine Teilnahme</i>	—
Prof. em. Ulrich von Alemann Heinrich Heine Universität Düsseldorf	<i>keine Teilnahme</i>	<b>16/4102</b>
Prof. Dr. Helge Sodan Professor für Staats- und Verwaltungsrecht, Freie Universität Berlin	<i>keine Teilnahme</i>	—
Dr. Philipp Austermann Referent beim Geschäftsordnungsausschuss des Deutschen Bundestages Berlin	<i>keine Teilnahme</i>	—
Prof. Dr. Winfried Kluth Richter am Landesverfassungsgericht a. D. Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	<i>keine Teilnahme</i>	—
Joachim Hörster, Westerburg	<i>keine Teilnahme</i>	—

\* \* \*