

18. Wahlperiode

Antrag

der Fraktion der SPD, der Fraktion Die Linke und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

**Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus
(Lobbyregistergesetz – BerlLG)**

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

**Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus
(Lobbyregistergesetz – BerlLG)
vom**

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

Inhaltsverzeichnis

-
- § 1 Zweck
 - § 2 Einrichtung und Ausgestaltung eines Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus
 - § 3 Eintragungspflicht
 - § 4 Pflichten der Beteiligten und des Senats
 - § 5 Inhalt des Lobbyregisters
 - § 6 Datenschutz
 - § 7 Rechtsmittel
 - § 8 Evaluation
 - § 9 Inkrafttreten

§ 1 Zweck

Dieses Gesetz dient der Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der inhaltlichen Beteiligung von Interessenvertretungen, insbesondere von Verbänden, Vereinen, Unternehmen, Personengesellschaften oder sonstigen juristischen Personen (Beteiligte im Sinne dieses Gesetzes) an Gesetzgebungsverfahren des Landes Berlin. Die Erhöhung der

Transparenz von Beteiligungen erfolgt durch die Verpflichtung zur Veröffentlichung von Äußerungen zu Gesetzgebungsverfahren in einem Lobbyregister.

§ 2 Einrichtung und Ausgestaltung eines Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus

(1) Beim Abgeordnetenhaus wird ein öffentliches Register der an Gesetzgebungsverfahren Beteiligten eingerichtet (Lobbyregister). Das Lobbyregister ist im Verantwortungsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten des Abgeordnetenhauses angesiedelt. Die Präsidentin oder der Präsident erarbeitet für das Lobbyregister ein Umsetzungskonzept, das dem Ältestenrat zur Kenntnis und mit der Gelegenheit zur Stellungnahme vorgelegt wird.

(2) Das Lobbyregister ist öffentlich zugänglich auf der Internetseite des Abgeordnetenhauses einzustellen und so auszugestalten, dass es auch im Rahmen der Parlamentsdokumentation des Abgeordnetenhauses benutzerfreundlich, maschinenlesbar und barrierefrei zugänglich ist.

(3) Das Lobbyregister ist unverzüglich zu aktualisieren, sobald neue Informationen vorliegen.

§ 3 Eintragungspflicht

Eintragungspflichtig im Sinne dieses Gesetzes sind schriftliche oder elektronische Äußerungen Beteiligter, insbesondere Gutachten und Stellungnahmen, mit denen gegenüber Abgeordneten, Fraktionen des Abgeordnetenhauses, Ausschüssen des Abgeordnetenhauses, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Senat, einer Senatsverwaltung oder ihr nachgeordneten Behörden Einfluss auf ein Gesetzgebungsverfahren genommen werden soll. Die Präsidentin oder der Präsident des Abgeordnetenhauses veranlasst umgehend nach der Einbringung des Gesetzentwurfs in das Abgeordnetenhaus die Eintragungen in das Lobbyregister. Fehlende Informationen sind zuvor nachzufordern. Nicht eintragungspflichtig sind Petitionen im Sinne des Art. 34 der Verfassung von Berlin.

§ 4 Pflichten der Beteiligten und des Senats

(1) Die Beteiligten haben die für das Lobbyregister nach § 5 vorgesehenen Informationen nach dem jeweiligen Beteiligungsbeitrag unverzüglich an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses zu übermitteln. Dies gilt auch für die Mitteilung von Veränderungen sowie nach Einbringung eines Gesetzentwurfes eingereichte schriftliche und elektronische Äußerungen.

(2) Bei Äußerungen gegenüber dem Senat oder einer Senatsverwaltung haben die Beteiligten die Informationen nach § 5 an diese zu übermitteln. Der Senat hat mit der Einbringung eines Gesetzesvorhabens in das Abgeordnetenhaus die gemäß § 5 für das Lobbyregister vorgesehenen Informationen an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses zu übermitteln. Eintragungspflichtig sind auch Äußerungen Beteiligter, die unabhängig von einer formellen Anhörung beteiligter Fachkreise und Verbände getätigt worden sind. Vorlagen zur Beschlussfassung des Senats enthalten eine von den Beteiligten zu erstellende Zusammenfassung der wesentlichen Ansichten der Beteiligten zum Gesetzesvorhaben.

(3) Die für das jeweilige Gesetzesvorhaben zuständige Senatsverwaltung ist für die Umsetzung der Übermittlungen nach § 5 zuständig. Bereits im Rahmen der formellen

Anhörung von Fachkreisen und Verbänden weist die jeweilige Senatsverwaltung die Beteiligten auf ihre Verpflichtung gemäß § 5 hin.

§ 5 Inhalt des Lobbyregisters

Im Lobbyregister sind folgende Informationen zu vermerken:

1. der Name der Beteiligten unter Angabe ihrer Rechtsform und vertretungsberechtigten Personen,
2. die Geschäftsadresse der Beteiligten,
3. Interessenbereich und Schwerpunkt der Tätigkeit der Beteiligten,
4. Schriftliche oder elektronische Äußerungen der Beteiligten zum jeweiligen Gesetzesvorhaben,
5. Zusammenfassung der wesentlichen Ansichten der Beteiligten zum jeweiligen Gesetzesvorhaben,
6. für den Fall der Beteiligung von Anwaltskanzleien und Unternehmensberatungen oder sonstiger Unternehmen, die Geschäfte für Dritte wahrnehmen, die Benennung ihrer Auftraggeberinnen oder Auftraggeber.

§ 6 Datenschutz

- (1) Die nach diesem Gesetz betroffenen personenbezogenen Daten dürfen nur für den nach § 1 verfolgten Zweck verarbeitet werden. Für diesen Zweck nicht erforderliche personenbezogene Daten, die über die Angaben nach § 5 hinausgehen, wie beispielsweise Daten von Mitarbeitenden, sind vor Einstellung in das Lobbyregister unkenntlich zu machen.
- (2) Im Übrigen gelten die Vorschriften der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) und des Berliner Datenschutzgesetzes entsprechend.

§ 7 Rechtsmittel

Gegen die Veröffentlichung von Informationen durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses nach § 3 Satz 2 können Beteiligte Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben.

§ 8 Evaluierung

Drei Jahre nach Inkrafttreten wird dieses Gesetz evaluiert. Dazu legt die Präsidentin oder der Präsident des Abgeordnetenhauses dem Plenum einen schriftlichen Bericht zu Fragen der praktischen Umsetzung des Gesetzes vor, der auch Handlungs- und Änderungsempfehlungen enthalten kann. Über den Bericht findet eine Aussprache statt.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Beginn der 19. Wahlperiode des Abgeordnetenhauses von Berlin in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil:

Transparenz – das heißt Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit von staatlichen und gesellschaftspolitischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen – und Öffentlichkeit sind zentrale Merkmale und Bedingungen einer funktionierenden Demokratie. Sie sind auch wichtig für die Akzeptanz der politischen Entscheidungsprozesse von Seiten der Bürgerinnen und Bürger. In diesem Sinne fordern lobbykritische Organisationen wie LobbyControl und Transparency International auch in Deutschland im Bereich der Gesetzgebung mehr Transparenz und Information der Öffentlichkeit hinsichtlich der Beteiligung von außenstehenden Dritten bei der Erarbeitung von parlamentarischen Vorhaben – vor allem Gesetzentwürfen. Aufgabe des Parlaments ist es, hier für mehr Durchschaubarkeit der Erarbeitungsprozesse zu sorgen, etwa indem in einem entsprechenden Register öffentlich nachvollziehbar aufgeschlüsselt wird, wer in welcher Form in den Gesetzgebungsprozessen inhaltlich beteiligt war. Hinzu kommt: Beteiligungen im Gesetzgebungsverfahren tragen ein hohes Korruptionsgefährdungspotential in sich. Wie die inhaltliche Ausrichtung des vorliegenden Gesetzentwurfs zeigt, muss auch im Bereich der Gesetzgebung der Korruptionsgefahr durch eine entsprechende Ausgestaltung rechtlicher Regelungen entgegengewirkt werden. Ein wichtiges Mittel hierzu sind Transparenz und Nachvollziehbarkeit mit Blick auf die politischen und parlamentarischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse. Dazu gehört auch die Information der Öffentlichkeit darüber, wer aus welchen gesellschaftlichen Bereichen sich in welcher Form an parlamentarischen Entscheidungsprozessen beteiligt.

Vor diesem Hintergrund wird beim Abgeordnetenhaus ein Lobbyregister eingeführt, das öffentlich zugänglich ist und bei den Gesetzgebungsverfahren transparent macht, wer an der Erarbeitung beteiligt war bzw. versucht hat, darauf Einfluss zu nehmen. Diese auf Gesetzgebungsvorgänge bezogene Regelung wird in der Fachdebatte auch als legislativer Fußabdruck bezeichnet. Das Register liegt im Verantwortungsbereich der Präsidentin oder des Präsidenten des Abgeordnetenhauses. Damit es ausreichend Zeit zur Vorbereitung gibt, tritt das Gesetz erst zur nächsten Wahlperiode in Kraft.

In anderen Parlamenten gibt es ähnliche Modelle auf der Basis der Freiwilligkeit und mit der Folge, dass nur, wer sich freiwillig registrieren lässt, auch die Möglichkeit hat, zu einer parlamentarischen Anhörung zugelassen zu werden. Dieses Modell entfaltet in seiner Ausgestaltung nicht die beabsichtigte Wirkung. Denn im besten Falle soll durch die Offenlegung nachvollziehbar werden, wer in welcher Weise auf die Inhalte Einfluss genommen hat. Ein solches Register hat damit eine Art Dokumentationsfunktion des Erarbeitungsprozesses. Die Dokumentationsfunktion kann aber nur zuverlässig erfüllt werden, wenn die Eintragung verpflichtend erfolgen muss. Das Freiwilligkeitsprinzip greift hier zu kurz. Das im vorliegenden Gesetzentwurf gewählte Modell verpflichtet daher juristische Personen (Beteiligte), die sich schriftlich an Gesetzgebungsverfahren beteiligt haben, sich im Lobbyregister einzutragen und anzugeben, welche inhaltlichen Beiträge – zum Beispiel Stellungnahme, Gutachten, Formulierungsvorschläge – konkret geleistet wurden. Die Beteiligten müssen ebenfalls eine Zusammenfassung der wesentlichen Ansichten ihres Beitrages einreichen. Der Gesetzentwurf umfasst sowohl Gesetze, die parlamentarisch

entwickelt bzw. eingebracht werden, als auch solche, die durch den Senat eingebracht werden. Die Einbeziehung des Senates ist zwingend notwendig, da der größere Anteil der Gesetze durch den Senat eingebracht wird.

Das freie Mandat der Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. VvB ist nicht berührt. Weder wird der Kontakt der Bürgerinnen und Bürger zu den Abgeordneten in irgendeiner Form eingeschränkt noch werden den Abgeordneten Pflichten auferlegt, die sie an der freien Wahrnehmung ihres Mandates hindern würden. Im Rahmen des Lobbyregisters wird nicht veröffentlicht, welche oder welcher Beteiligte zu welchen Abgeordneten Kontakt aufgenommen bzw. Äußerungen übermittelt hat.

B. Besonderer Teil:

1. Zu § 1

Die organisierte Interessenvertretung ist ein wichtiger Bestandteil einer repräsentativen und funktionierenden Demokratie. Umso wichtiger ist es, die Nachvollziehbarkeit von Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen im Parlament, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, zu stärken. Die Bürgerinnen und Bürger haben Anspruch darauf, zu erfahren, wer in welcher Weise auf die von den Abgeordneten beschlossenen Inhalte Einfluss nimmt und genommen hat. Dies gilt vor allem für die Beteiligung von juristischen Personen, die nicht in gleicher Weise demokratisch legitimiert sind. Ziel ist es, Korruptionsgefährdungslagen auf der Ebene der Rechtsetzung durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Meinungsbildung sowie Entscheidungsfindung entgegen zu wirken. Dazu gehört auch offenzulegen, wer sich wie an diesen Arbeits- und Diskussionsprozessen – neben den nach den geltenden gesetzlichen Regelungen dazu vorgesehenen Akteuren – beteiligt hat.

2. Zu § 2

a. Absatz 1:

Das Berliner Lobbyregister hat einen starken Dokumentationscharakter und ist an konkrete Gesetzgebungsverfahren geknüpft. Das Berliner Lobbyregister verfolgt das Ziel, die tatsächliche Beteiligung und den konkreten inhaltlichen Beitrag Dritter zur Entscheidungsfindung des Parlaments für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu dokumentieren. Für die Ausgestaltung und Umsetzung des Registers ist die Präsidentin bzw. der Präsident zuständig.

b. Absatz 2:

Um die Dokumentationsfunktion im Sinne der an Information über und Nachvollziehbarkeit von parlamentarischen Aktivitäten und deren Akteurinnen und Akteuren interessierten Menschen sicherzustellen, ist das Register auf der Internetseite des Abgeordnetenhauses zu veröffentlichen. Die Veröffentlichungspflicht stellt sicher, dass sich die Bürgerinnen und Bürger über parlamentarische Aktivitäten und deren Akteurinnen und Akteure informieren können.

Das Register ist benutzerfreundlich, maschinenlesbar und barrierefrei auszugestalten und mit der Parlamentsdokumentation zu verschränken.

c. Absatz 3

Es gilt für die Registerführung eine umfassende und ständige Verpflichtung zu Aktualität und inhaltlicher Vollständigkeit.

3. Zu § 3

Ausgehend von der Zielsetzung, die inhaltlichen Arbeitsabläufe der parlamentarischen Vorhaben und Verfahren offenzulegen und nachvollziehbar zu dokumentieren, wird im Falle der Beteiligung mit inhaltlichen Beiträgen (beispielsweise Gutachten, Stellungnahmen, Zuschriften ohne vorherige Anforderung) an diesen parlamentarischen Vorhaben und Verfahren eine Pflicht zur Eintragung festgeschrieben. Nur mit einer solchen Eintragungspflicht ist es möglich, ein zutreffendes Bild zu erhalten, welche juristischen Personen mit ihren Argumenten und Vorschlägen sowie Fach- beziehungsweise Interessenvertretungsbeiträgen auf die inhaltliche Diskussion und dann gegebenenfalls auch auf die endgültige inhaltliche Ausgestaltung des Vorhabens Einfluss genommen haben.

Nicht jede schriftliche oder elektronische Äußerung zu einem Gesetzgebungsverfahren ist darauf gerichtet, auf dieses Einfluss zu nehmen. Dies ist vielmehr nur dann anzunehmen, wenn die Äußerung mit einem deutlichen Aufwand für die Beteiligten verbunden ist. Eine bloße Meinungsäußerung etwa in den sozialen Medien oder per Massen-E-Mails reicht nicht aus.

Die Frage nach der Einflussnahme Dritter auf Inhalte parlamentarischer Vorhaben und Verfahren stellt sich auch auf der Ebene des Senats, wenn Dritte an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen des Senats beteiligt werden, die dann dem Abgeordnetenhaus zur weiteren Beratung zugeleitet werden. Um eine möglichst umfassende Transparenz und lückenlose Dokumentationsfunktion sicherzustellen, sind daher diese Einflussnahmen Dritter, die auf Ebene des Senats stattfinden, ebenfalls im Lobbyregister verpflichtend zu dokumentieren.

Petitionen unterliegen nicht der Eintragungspflicht, da sie eine besondere verfassungsrechtliche Stellung haben.

4. Zu § 4

a. Absatz 1:

Absatz 1 bestimmt die Mitteilungspflicht der Beteiligten. Damit eine lückenlose Dokumentation sichergestellt werden kann, haben die Beteiligten die Informationen nach § 5 unverzüglich, das heißt ohne schuldhaftes Zögern, an den Präsidenten oder die Präsidentin des Abgeordnetenhauses zu übermitteln. Zeitlich betrifft das sowohl den Zeitraum vor Einbringung des Gesetzes als auch den Zeitraum nach Einbringung in das Abgeordnetenhaus bis zur Beschlussfassung über das Gesetzgebungsvorhaben.

b. Absatz 2:

Absatz 2 regelt die Mitwirkungspflichten des Senats. Da die Registrierungspflicht für den Senat erst mit Zuleitung des jeweiligen Vorhabens an das Abgeordnetenhaus entsteht, greifen etwaige Bedenken nicht, diese Verpflichtung könne einen unzulässigen Eingriff in den sogenannten "Kernbereich des exekutiven Handelns" darstellen. Laut ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt der "Kernbereichsschutz" grundsätzlich nur für noch laufende interne Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse der Landesregierung. Die Zuleitung an das Abgeordnetenhaus belegt, dass der regierungsinterne

Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu dem jeweiligen Vorhaben abgeschlossen ist. Denn sie übergibt die Sache zur weiteren Beratung an ein anderes Gremium und hat damit auch keine direkten Veränderungsmöglichkeiten mehr. Das Bundesverfassungsgericht betont auch, dass das Konstrukt des "Kernbereichsschutzes" sehr restriktiv, also eingeschränkt, anzuwenden ist, weil es in einer parlamentarischen Demokratie grundsätzlich keine von parlamentarischer Kontrolle freien Bereiche des exekutiven Handelns geben darf.

c. Absatz 3:

Die Senatsverwaltungen haben die Pflicht, die Übermittlung der Informationen nach § 5 sicherzustellen und die Beteiligten darauf hinzuweisen, dass sie übermittlungspflichtig sind.

5. Zu § 5

Die Aufzählung der zu erfassenden Daten ist abschließend. Die Datenerfassung erfolgt im Zusammenhang mit der jeweiligen konkreten parlamentarischen Initiative.

An der Auflistung in dieser Vorschrift wird deutlich, dass das Lobbyregister zwei funktionale Schwerpunkte hat: zum einen die demokratische Dokumentationsfunktion bezüglich des Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses, zum anderen aber auch die Offenlegungsfunktion. Diese Funktion wird vor allem an den Kriterien des Interessenvertretungsbereichs und des Schwerpunkts der Tätigkeit der Beteiligten deutlich.

Durch die gewählte Formulierung in Ziffer 6 „für den Fall der Beteiligung von Anwaltskanzleien und Unternehmensberatungen oder sonstiger Unternehmen, die Geschäfte für Dritte wahrnehmen, die Benennung ihrer Auftraggeberinnen oder Auftraggeber“ wird die gesetzlich verpflichtende Auskunft über die Mandantschaft auf die Fälle begrenzt, in denen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte Interessen im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens vertreten. Der Bereich der anwaltlichen Vertretung im Bereich der außergerichtlichen Rechtsdienstleistung, die im Sinne des § 2 Absatz 1 des Rechtsdienstleistungsgesetzes nur bei einer Rechtsberatung in konkreten fremden Angelegenheiten, die eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert, vorliegt, ist davon nicht betroffen. Mithin liegt hier mit Blick auf den Gesetzeszweck ein legitimer und verhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit der Anwaltschaft vor. Denn ansonsten könnte durch die Mandatierung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, etwa durch Wirtschaftsunternehmen, die vorliegend bezweckte Transparenz von staatlichen und gesellschaftspolitischen Meinungs- und Entscheidungsprozessen umgangen werden. In dem vorliegenden Fall würde die Anwaltschaft durch die Nennung ihrer Mandantschaft auch nicht gegen ihre Verpflichtungen zum Berufsgeheimnis verstoßen, weil sie durch eine gesetzliche Regelung hierzu befugt, mithin sogar verpflichtet wäre.

6. Zu § 6

a. Abs. 1:

Der in § 1 definierte Zweck berechtigt zur Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1c und e 1. Variante sowie Art. 9 Abs. 2g DSGVO.

b. Im Übrigen gelten die Datenschutz-Grundverordnung sowie das Berliner Datenschutzgesetz.

7. Zu § 7

§ 7 hat nur eine klarstellende Funktion. Im Rahmen der Umsetzung dieses Gesetzes agiert die Präsidentin oder der Präsident des Abgeordnetenhauses als Verwaltungsbehörde.

8. Zu § 8

Mit der Evaluierungsklausel soll eine Weiterentwicklung des Gesetzes abgesichert werden. Die Evaluierungsdebatte muss für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar, das heißt öffentlich im Plenum, geführt werden. Dies ermöglichen der schriftliche Bericht durch die für das Lobbyregister zuständige Präsidentin bzw. den zuständigen Präsidenten des Abgeordnetenhauses sowie die Aussprache dazu im Plenum.

9. Zu § 9

Das Gesetz tritt mit Beginn der 19. Legislaturperiode, das heißt nach der Konstituierung des Abgeordnetenhauses, in Kraft.

Berlin, den 13. April 2021

Saleh Zimmermann
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
der SPD

Helm Schatz Dr. Efler
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Die Linke

Kapek Gebel Lux
und die übrigen Mitglieder der Fraktion
Bündnis 90/Die Grünen