

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache
18 - G - 22

6. Mai 2016



Schriftliche Stellungnahme von LobbyControl e.V.

**zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags am 11. Mai 2016**

zu den Anträgen

**"Transparenz herstellen – Einführung eines verpflichtenden
Lobbyregisters" der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/3842**

und

**"Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und
Lobbyisten einführen" der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache
18/3920**

1. Zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters	S. 2
1.1 Zur Liste der beim Deutschen Bundestag akkreditierten Verbände	S. 5
1.2 Ausgestaltung und Anwendungsbereich	S. 6
1.3 Internationaler Vergleich	S. 11
1.4 Fragen der Fraktionen	S. 13
- Die Linke	S. 13
- Bündnis 90/Die Grünen	S. 17
- SPD	S. 19
- CDU/CSU	S. 20

Über LobbyControl

LobbyControl ist eine zivilgesellschaftliche Organisation, die über Machtstrukturen und Einflussstrategien auf politische Entscheidungen in Deutschland und der Europäischen Union aufklärt. Wir wollen Impulse liefern für Transparenz bei der politischen Interessenvertretung sowie für eine demokratische Kontrolle und klare Regeln für die interessengeleitete Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit. LobbyControl kombiniert aktuelle Recherchen, wissenschaftliche Hintergrundanalysen und Kampagnenarbeit. Wir berichten über Denkfabriken, Kampagnen und Verzerrungen in den Medien, über Netzwerke und koordiniertes Lobbying hinter den Kulissen. Diese Recherchen und Informationen dienen dazu, Einflussnahmen offen zu legen und Bürger/innen zu helfen, sie zu erkennen und ihren eigenen Positionen Gehör zu verschaffen. LobbyControl setzt sich für eine vielfältige, transparente und lebendige Demokratie ein.

1. Zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters

LobbyControl befürwortet die Einführung eines verpflichtenden und sanktionsbewehrten Lobbyregisters auf gesetzlicher Grundlage und begrüßt in diesem Sinne das Kernanliegen der Anträge der Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen.

Der Austausch zwischen Interessengruppen und der Politik ist ein wichtiges Element demokratischer Meinungs- und Willensbildung. Er ist im Hinblick auf den Bedarf an Expertise und Information aus verschiedenen Teilen der Gesellschaft und Wirtschaft für die gesetzgeberische Arbeit auch notwendig. Das betonen auch beide Anträge. Der Antrag von Bündnis 90/Die Grünen betont: „Der Austausch von Politik und Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern ist wichtig für eine funktionierende Demokratie.“ Hervorgehoben wird die Bedeutung von praxisrelevanter Expertise für die politische Meinungsbildung. Auch der Antrag der Linken stellt fest: „Lobbyismus lässt sich als eine in unserem pluralistischen System angelegte Tatsache verstehen.“ Unterstrichen wird, dass der Informationsaustausch zwischen Interessengruppen und Politik sich „in den meisten Fällen in der Sache positiv“ auswirke.

Diesen Aussagen schließt sich LobbyControl an. Doch beide Anträge weisen auch deutlich auf negative Auswirkungen und den Mangel an Transparenz und klaren Regeln hin.

Intransparenz der politischen Interessenvertretung

Politische Interessenvertretung mit dem Ziel der Einflussnahme auf die Gesetzgebung sowie sonstige Rechtsetzungsakte findet in Deutschland bisher ohne einen klaren Regelungsrahmen statt. Lobbyismus vollzieht sich weitgehend intransparent. Es gibt keine Offenlegungspflichten, an die Lobbyisten sich halten müssen. Das ist aus mehreren Gründen problematisch.

Intransparenz verschafft vor allem denjenigen Vorteile, die über informelle Wege einen Informationsvorsprung erlangen können und durch privilegierte Zugänge Argumente, Informationen und Interessen besser in den politischen Prozess ein-

bringen können als andere. Intransparenz verstärkt in der Gesellschaft vorhandene Ungleichgewichte bei finanziellen sowie organisationalen Ressourcen und kann daher zu unausgewogenen Politikergebnissen führen. Auch aus ökonomischer Perspektive kann unregulierter Lobbyismus zu Verzerrungen führen, sind doch die Interessen von kleineren Unternehmen keinesfalls immer kongruent mit denen international tätiger Großkonzerne, die oft über eigene Abteilungen für die politische Interessenvertretung verfügen.

Zudem ermöglichen intransparente Strukturen die Anwendung unlauterer oder illegitimer Methoden, indem im Einzelfall unklar bleibt, wer die eigentlichen Auftraggeber oder Geldgeber hinter einer politischen Public-Affairs-Kampagne sind.

Bleibt die Beteiligung von Interessenvertretern an der Gesetzgebung undurchsichtig und mit Blick auf Akteure und Prozesse für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar, wird das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der demokratischen Institutionen gefährdet. Dies kann zu einer sinkenden Zustimmung zu demokratischen Verfahren und Prinzipien führen und somit eine vielerseits beklagte „Politikverdrossenheit“ befördern. Bürgerinnen und Bürger sollten das Recht haben, zu erfahren, wer in wessen Auftrag, mit welchem Ziel und mit welchen Mitteln versucht, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

Letztlich liefert eine transparente Akteurslandschaft auch für politische Entscheidungsträger wertvolle Informationen, die für eine ausgewogene Abwägung verschiedener Interessen hilfreich sind.

Politische Interessenvertretung bedarf daher eines Regelungsrahmens, wie er inzwischen auch von vielen Lobbyisten befürwortet oder gefordert wird. So beschloss etwa der Deutsche PR-Rat im Februar 2015 eine Stellungnahme, in der sich deutlich für ein verpflichtendes Lobbyregister ausgesprochen wird.¹ In der Öffentlichkeit erfährt die Forderung nach mehr Transparenz beim Lobbyismus ebenfalls hohe Zustimmung und zwar unabhängig von parteipolitischen Präferenzen.²

Das Ziel einer Regulierung des Lobbyismus muss es daher sein, zunächst Transparenz über Akteursstrukturen herzustellen ohne dabei politische Interessenvertretung und Partizipation sowie den Austausch von Expertise zu verhindern oder zu erschweren.

Ein verpflichtendes Lobbyregister kann dies als Kernelement einer jeden Lobbyregulierung leisten. Ein Lobbyregister erhöht durch Transparenz die Legitimität politischer Entscheidungen und beugt unrichtigen Verdächtigungen und einem Vertrauensverlust in demokratische Verfahren vor. Es schafft gleiche Voraussetzungen für alle beteiligten Akteure, ob Unternehmen, Verband, Nichtregierungsorganisation, Kanzlei oder Agentur, und kann damit dazu beitragen der Vereinnahmung durch finanzstarke oder auf andere Weise einflussreiche Akteure vorzubeugen.

1 Siehe: Deutscher Rat für Public Relations 2015. Pressemitteilung vom 4. März. Online unter: http://drpr-online.de/wp-content/uploads/2015/03/DRPR_Lobbyregister_PM_04032015.pdf

2 78 Prozent der 1009 beantworteten die Frage „Befürworten Sie die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters, in dem Lobbyisten ihren Auftraggeber, ihr Budget und die Ziele ihrer Lobbyarbeit öffentlich machen müssen?“ mit Ja und 18 Prozent mit nein. Am höchsten war mit 94 Prozent die Zustimmung bei den Befragten mit einer Parteipräferenz für Bündnis 90/Die Grünen. Mit 78 Prozent am niedrigsten bei der Parteipräferenz CDU/CSU. Die vollständige Umfrage ist online zu finden unter: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Umfrage-Lobbyregister-Hausausweisliste.pdf>

Gründe für ein Lobbyregister

Zusammengefasst lassen sich folgende Gründe für die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters nennen:

- Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu wissen, unter welchen Umständen politische Entscheidungen getroffen werden. Das setzt einen Zugang zu Informationen darüber voraus, welche Akteure in wessen Interesse und mit welchem Budget Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen suchen. Lobbytransparenz ist eine Frage der Legitimität politischer Entscheidungen.
- Umfassende Transparenz ist die Voraussetzung, um im öffentlichen Interesse gleiche Voraussetzungen und Regeln für alle Interessenträger zu schaffen und somit unausgewogener oder illegitimer Einflussnahme vorzubeugen.
- Ein Lobbyregister hilft, irreführende Lobbystrategien aufzudecken. Insbesondere ermöglicht ein Lobbyregister, Auftraggeber von Lobbyisten und Geldgeber, die hinter Lobbying betreibenden Denkfabriken und sonstigen Organisationen stehen, sichtbar zu machen.
- Ein Lobbyregister ist keine Pauschalkritik an Lobbyarbeit oder allen registrierten Interessenvertretern. Es hilft vielmehr, ein realistisches Bild von Lobbyismus zu zeichnen und trägt somit dazu bei, über Interessenvertretung und Lobbyismus aufzuklären.
- Ein Lobbyregister erlaubt, Verflechtungen oder Interessenskonflikte besser zu erkennen und zu regulieren, z.B. wenn ehemalige oder aktuelle Entscheidungsträger oder Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.
- Eines kann ein Lobbyregister allerdings nicht: die Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen Interessengruppen ausbalancieren. Es kann aber dazu beitragen, sichtbar zu machen, wenn in einzelnen Feldern Partikularinteressen überwiegen und kann so helfen, einen präventiven Schutzmechanismus gegen einseitige Entscheidungen zu bilden.

Gesetzliche Grundlage und klare Definition

Um den genannten Funktionen gerecht zu werden, ist eine gesetzliche Grundlage notwendig. Eine gesetzliche Regelung erscheint schon unter grundrechtlichen Erwägungen unabdingbar. Verstöße gegen die auferlegten Regeln müssen wirksame Sanktionen nach sich ziehen können. Das Gesetz muss eine klare Definition enthalten, wer registrierungspflichtig ist und damit unter den Anwendungsbereich eines Lobbytransparenzgesetzes fällt. Das betont auch der Antrag der Grünen unter II. 1. a).

Eintragen müssen sich alle Akteure, die Lobbyarbeit betreiben und im direkten Austausch mit dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung stehen. Dabei ist es unerheblich, um welche Rechtsform der Lobbyaktivität zu Grunde liegt. Verbände müssten sich ebenso registrieren wie Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Public-Affairs-Agenturen und im selben Feld tätige Anwaltskanzleien sowie selbstständige Einzellobbyisten, Stiftungen und Denkfa-

briken, sofern sie unter den konkreten Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Unter Lobbytätigkeit ist dabei nicht nur die direkte Durchführung zu verstehen, sondern auch vor- und nachbereitende Tätigkeiten, worauf der Antrag der Linken unter II. 1. b) hinweist. Der Blick in andere Länder mit verpflichtenden Lobbyregistern zeigt, dass die Definition des Anwendungsbereichs weder zu eng noch zu weit sein darf, um ein funktionsfähiges System zu ermöglichen und gleichzeitig Rechtssicherheit zu schaffen. Eine alle Faktoren berücksichtigende Definition liegt bisher nicht vor.

Das Gesetz muss sicherstellen, dass der alltägliche Kontakt und Austausch zwischen Bürger/innen und Bundestag sowie Bundesregierung weder behindert, erschwert oder verkompliziert wird. Die explizite Benennung von Akteuren und Aktivitäten, die nicht unter den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen, erscheint daher sinnvoll. Der Antrag der Linken spricht in dieser Hinsicht von „Finanz- oder Zeit-Schwellenwerten“, die überschritten werden müssen, um eine Registrierungspflicht auszulösen. Auch der Antrag der Grünen spricht von Ausnahmen, wenn die Aufwendungen für Lobbytätigkeiten „einen bestimmten zeitlichen und finanziellen Aufwand nicht übersteigt.“ Das ist zu begrüßen (Siehe auch unten).

Legislative Fußspur

Ein verpflichtendes Lobbyregister kann durch eine sogenannte "legislative Fußspur" ergänzt werden, wodurch die konkrete Beteiligung von Interessenvertretern bei der Gesetzesformulierung im Einzelfall nachvollziehbarer werden würde. Dies gilt vor allem für den bisher nur sehr begrenzt transparenten Bereich der Beteiligung externer Akteure an der Gesetzesformulierung in Ministerien. Eine solche Fußspur kann ein Lobbyregister ergänzen und auf Geschäftsordnungsebene umgesetzt werden. Die Vorschläge von Transparency International sind an dieser Stelle zu begrüßen.

Die Funktion und Zielsetzung einer legislativen Fußspur sollte aber nicht mit der eines Lobbyregisters verwechselt werden. Bei letzterem geht es vor allem darum, klare Regeln für professionellen Interessenvertreter zu schaffen und Transparenz über die Akteurslandschaft herzustellen. Eine legislative Fußspur zielt dagegen auf den konkreten Prozess der Gesetzgebung im Einzelfall ab.

1.1 Zur Liste der beim Deutschen Bundestag akkreditierten Verbände

Wird in Deutschland über Lobbyismus und Transparenz diskutiert, wird meist schnell auf die sogenannte Verbändeliste des Deutschen Bundestags als Transparenzinstrument verwiesen. Die Verbändeliste kann die Funktionen eines verpflichtendes Lobbyregisters allerdings nicht erfüllen und ist nicht geeignet, ein angemessenes Maß an Transparenz herzustellen.

Dies hat mehrere Gründe:

a) Die Eintragung ist nur für einen Teil der Lobbyakteure möglich. Relevante Akteursgruppen können sich nicht eintragen. Dazu gehören Unternehmen, Public-Affairs-Agenturen oder im Mandantenauftrag Lobbying betreibende Anwaltskanzleien sowie selbstständige Einzellobbyisten. Damit wird die Verbände-

liste dem vielfältigen Akteursspektrum nicht gerecht. Auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) konstatierte in ihrem vierten Evaluierungsbericht zu Deutschland, die Verbändeliste entspreche „nicht mehr der heutigen Realität der Lobbyarbeit“ und forderte Verbesserungen ein.³ Tatsächlich hat sie die Akteursstruktur bei der politischen Interessenvertretung seit der Einführung der Verbändeliste in den Siebziger Jahren stark diversifiziert.

b) Die Eintragung ist auch für Verbände freiwillig und mit der Registrierung sind „keine Rechten und auch keine Pflichten verbunden“.⁴ Damit fehlt ein wesentliches Element einer wirksamen Transparenzregulierung. Erfahrungen mit freiwilligen Mechanismen verfehlen regelmäßig das Ziel, umfassende Transparenz herzustellen, auch wenn sie mit Anreizen zur Eintragung kombiniert werden. Im Falle der Verbändeliste besteht ein Anreiz in der an die Eintragung geknüpfte Ausgabe von Hausausweisen für den Bundestag. Dieser Anreiz ist als schwach zu werten, zumal alle anderen Lobbyakteure inzwischen keine Möglichkeit mehr haben, Hausausweise zu beantragen. Der Besitz eines Hausausweises stellt aus Sicht von LobbyControl keinen wesentlichen Vorteil für die Interessenvertretung dar. Für die Einladung zu Anhörungen ist die Eintragung in die Verbändeliste keine zwingende Voraussetzung.

c) Die in der Liste enthaltenen Angaben sind unzureichend. So müssen registrierte Organisationen weder Angaben zu ihrer Finanzierung machen, noch zu ihren Ausgaben für die Interessenvertretung. Es fehlen darüber hinaus detaillierte Angaben zu beschäftigten Lobbyisten, beauftragten Public-Affairs-Dienstleistern und den Zielen der Lobbyarbeit im Einzelfall.

1.2 Ausgestaltung und Anwendungsbereich

Ein verpflichtendes Lobbyregister muss aus den genannten Gründen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Regelungen auf Ebene einer Geschäftsordnung sollten und können ergänzend erfolgen.

Um wirksam zu sein, muss ein verpflichtendes Lobbyregister sowohl Lobbyaktivitäten mit Bezug auf die Legislative als auch auf die Exekutive bzw. Verwaltung abdecken. Bundesbehörden sind ein wichtiges Ziel von Lobbyarbeit, da sie bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen und der Umsetzung von Vorschriften und Regulierungen eine entscheidende Rolle spielen. Zielt Lobbyarbeit demnach auf Entscheidungen des Deutschen Bundestags, der Bundesregierung sowie Bundesbehörden ab und sind weitere Kriterien erfüllt (siehe unten), sollte eine Eintragung in das Register verpflichtend sein.

Definitionen und Abgrenzungen

Ein Gesetz zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters muss definieren,

3 GRECO 2014. Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, S. 14. Online unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282014%291_Germany_D.pdf

4 Vgl.: „Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter.“ Online unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/index.html>

welche Aktivitäten und dementsprechend welche Akteure in den Anwendungsbereich fallen. Der US-amerikanische Lobby Disclosure Act (LDA) beispielsweise definiert sehr klar, was unter *lobbying activities* bzw. *lobbying contacts* zu verstehen ist.⁵ Daraus abgeleitet ergibt sich, wer registrierungspflichtig ist. Um größtmögliche Klarheit zu schaffen, sollte ebenso explizit gemacht werden, welche Aktivitäten oder Akteursgruppen nicht in den Anwendungsbereich fallen und dementsprechend nicht registrierungspflichtig sind.

Der LDA führt in dieser Hinsicht zum Beispiel Medienvertreter auf, die zum Zwecke der öffentlichen Berichterstattung Informationen sammeln. Selbstverständlich ist, dass etwa Vertreter der politischen Parteien oder ausländische Diplomaten von der Registrierungsspflicht ausgenommen sind. Ebenso Dienstleister der Fraktionen oder Bundesbehörden, sofern sie nicht aus anderen Gründen registrierungspflichtig werden. Für ein entsprechendes Gesetz müssten die Ausnahmen detailliert geprüft und abgewogen werden.

Darüber hinaus muss sichergestellt werden, dass Bürgerinnen und Bürger, die sich im eigenen Interesse und an Abgeordnete oder andere öffentliche Stellen wenden, von keinerlei Pflichten betroffen sind und auch kein derartiger Eindruck entsteht. Grundlegend sollte die Registrierungsspflicht nur dann greifen, wenn der Inhalt einer direkt an Bundestag oder Bundesregierung oder deren Mitglieder gerichteten Kommunikation sich auf die Formulierung, Veränderung, Ausgestaltung oder Verabschiedung eines Gesetzes oder anderen Vorhabens bezieht und im Auftrag eines Unternehmens, Verbandes, Nichtregierungsorganisation, Stiftung oder sonstiger Organisation erfolgt.

Dabei ist es unerheblich, ob die Kommunikation durch einen Angestellten oder Vertreter derselben erfolgt oder über einen für die Interessenvertretung beauftragten Dienstleister. Als Dienstleister können Agenturen, Einzelpersonen aber auch Anwaltskanzleien auftreten. Bei letzteren müssten die gesetzlichen Regelungen eine Differenzierung zwischen Lobbytätigkeiten auf der einen und originär anwaltlichen Tätigkeiten auf der anderen Seite gewährleisten. Ein Lobbyregister soll die Vertrauensbeziehung zwischen Mandant und Anwalt mit Blick auf Rechtsberatung und gerichtliche Vertretung nicht gefährden. Zielt die anwaltliche Aktivität aber auf eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch Einflussnahme auf Legislative und Exekutive, wird der schützenswerte Kernbereich verlassen.

Zur Abgrenzung liefert auch hier gibt der Blick ins Ausland wichtige Anhaltspunkte. Sowohl in den USA und Kanada als auch auf EU-Ebene sind Anwälte aufgefordert bzw. verpflichtet, sich einzutragen, sofern die Aktivitäten unter den gesetzlichen Anwendungsbereich fallen und damit als Lobbytätigkeit gewertet werden.

Zeitliche und finanzielle Schwellenwerte

Zusätzlich empfiehlt sich die Einführung zeitlicher und finanzieller Schwellenwerte, wie es etwa in Kanada, den USA, aber auch Österreich und Irland der Fall ist. Zeitlich bezieht sich hier auf die für Lobbyarbeit relevante Arbeitszeit und finanziell auf die Höhe von Lobbyausgaben.

Derartige Schwellenwerte stellen sicher, dass sich niemand bei vereinzelt und unkoordiniertem Kontakt mit politischen Entscheidungsträgern sorgen muss,

⁵ Lobbying Disclosure Act, 2 U.S.C. § 1601, Sec. 3. Definitions (7,8)

gegen die Vorgaben des Registers zu verstoßen. Zusätzlich wird sichergestellt, dass nur für die Mitwirkung an politischen Prozessen relevanten Akteure Transparenzanforderungen unterliegen. Vereine und Unternehmen, die nur vereinzelt Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern haben und bei denen keine organisierte Interessenvertretung angenommen werden kann, würden so ebenfalls unter eine derartige Bagatellgrenze fallen.

Verhaltenskodex

Die Einführung eines gesetzlichen Lobbyregisters muss nicht mit einem speziellen Verhaltenskodex für Lobbyisten verknüpft werden. Alle relevanten Erfordernisse sollen aus dem Gesetz und eventuell ergänzenden Ausführungsbestimmungen hervorgehen. Ein Verhaltenskodex kann zusätzlich die Anwendung der gesetzlichen Regelungen erläutern. Das Gesetz sollte aber insofern Rechtssicherheit schaffen, dass aus dem Gesetz selbst hervorgeht, welches Verhalten gegebenenfalls Sanktionen nach sich zieht.

Angaben

Ein wirksames Lobbyregister sollte mindestens folgende Angaben enthalten.

Für Anbieter von Lobbydienstleistungen, wie Agenturen, Kanzleien oder selbstständigen Einzellobbyisten:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, ggf. Website der Organisation
- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person(en) der Organisation
- Namen der Kunden, die registerrelevante Dienstleistungen beauftragt haben
- Namen aller angestellten Lobbyisten (gemäß Definition)
- der mit Lobbyarbeit erzielte Umsatz
- Themen und Ziele der einzelnen Lobbyaufträge
- Budget pro Lobbyauftrag
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Für Unternehmen:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website der Organisation
- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person der Organisation
- Anzahl der mit Lobbyarbeit beauftragten Mitarbeiter in Vollzeitäquivalenten
- Namen der Mitarbeiter, die Lobbyarbeit betreiben (gemäß der Schwellenwerte)
- Namen von Dritten, die im Auftrag des Unternehmens Lobbyarbeit

betreiben

- das gesamte für Lobbyarbeit aufgewendete Budget
- Themen und Ziele der Lobbyarbeit
- Lobbyausgaben pro Themenfeld
- Angaben über die Mitgliedschaft in Verbänden, Koalitionen, Allianzen und Netzwerken
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Für Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken oder andere Organisationen, die eigene Lobbyarbeit betreiben:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website der Organisation
- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person der Organisation
- Beschreibung der Organisation
- Namen der Mitarbeiter, die Lobbyarbeit betreiben (gemäß der Schwellenwerte)
- die gesamten Lobbyausgaben
- Themen und Ziele der Lobbyarbeit
- Gesamtzahl der Mitglieder (falls zutreffend)
- Angaben über die Mitgliedschaft in Verbänden, Koalitionen, Allianzen und Netzwerken
- das jährliche Einkommen der Organisation mit Angabe der verschiedenen Einkommensquellen
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Die Budgets bzw. Lobbyausgaben können dabei in Stufen angegeben werden. Die Abstände zwischen den Stufen dürfen dabei nicht zu groß sein. Alle Angaben sollen regelmäßig aktualisiert werden.

Pflege des Register und Kontrolle der Angaben

Das Register sollte durch eine öffentliche Institution geführt und kontrolliert werden. Vorstellbar wäre eine unabhängige, eigenständige oberste Bundesbehörde vergleichbar mit der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Möglich wäre auch eine Angliederung der Registeraufgaben an diese Behörde, wobei in beiden Fällen eine ausreichende Personal- und Ressourcenausstattung sichergestellt werden muss. Die registerführende Stelle soll dafür sorgen, dass die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden und bei gesetzeswidrigem Verhalten Sanktionen aussprechen können.

Zu den Aufgaben und Kompetenzen sollte gehören:

- Kontrolle der Angaben im Register auf Plausibilität
- Einleitung eigenständiger Untersuchungen bei Verdachtsfällen
- externen Beschwerden oder Hinweisen nachgehen
- Veröffentlichung regelmäßiger Tätigkeitsberichte und Berichte über den Erfolg der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen.

Sanktionen

Verstöße der gesetzlichen Vorgaben müssen effektive Sanktionen nach sich ziehen. Diese Sanktionen sollten abgestuft und ihr Anwendungsfall klar definiert sein. Unterschieden werden sollte zwischen der Schwere und Art der Regelverletzung. So soll vermieden werden, dass unbeabsichtigte Irrtümer oder Falschangaben keine gravierenden Folgen haben. Ein erster Schritt bei sollte stets eine mit einer Frist versehene Aufforderung sein, den gesetzlichen Bestimmungen nachzukommen bzw. Angaben im Register zu korrigieren und die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben.

Werden Angaben innerhalb einer gewissen Frist nicht korrigiert oder gegenüber der registerführenden Stelle befriedigend erklärt, wäre die erste Sanktionsstufe eine öffentliche Ermahnung und ein entsprechender Vermerk im Register. Muss von einer bewussten Täuschung ausgegangen werden oder wird die Registrierungspflicht offensichtlich verletzt, sollten zusätzlich zur öffentlichen Rüge Bußgelder verhängt werden. Hier muss der Gesetzgeber darauf achten, dass Bußgelder auch für finanzstarke Akteure eine relevante Größenordnung erreichen können. Zugleich muss die Höhe aber dem Organisationsbudget angemessen sein, um im Falle von kleineren Organisationen nicht existenzgefährdend zu wirken. Empfehlenswert wäre daher ein abgestuftes System, wobei dauerhafte oder sich beständig wiederholenden Regelverletzungen höher sanktioniert werden sollten.

In anderen Ländern können Verstöße gegen die gesetzlichen Pflichten mit schwerwiegenden strafrechtlichen Konsequenzen wie mehrjährigen Haftstrafen geahndet werden. Nach einer ersten Evaluierungsphase müssten auch die Sanktionsinstrumente in Hinblick auf ihre Angemessenheit und Wirksamkeit untersucht werden.

Ergänzend sollte geregelt werden, dass Interessenvertreter, die die Registrierungspflicht offensichtlich verletzen, keine Hausausweise für den Deutschen Bundestag erhalten können und der Kontakt zu Bundesministerien und nachgeordneten Bundesbehörden erst nach einer erforderlichen Registrierung erfolgen kann, sofern Lobbyarbeit im Sinne des Registergesetzes getätigt wird.

Kosten und Verwaltungsaufwand

Einen Hinweis auf die mit der Registerführung verbundenen Kosten gibt z.B. das Budget der registerführenden Stelle in Kanada, das *Office of the Commissioner of Lobbying*. Im Jahr 2015 lag das dortige Budget bei ca. 3,5 Mio. Euro.

Durch eine elektronische Registerführung sollten sich die Kosten sowohl für die öffentliche Hand als auch für die registrierungspflichtigen Organisationen und Unternehmen in überschaubaren und akzeptablen Grenzen halten. Die meisten anzugebenden Daten sind den registrierungspflichtigen Organisationen ohnehin bekannt und müssen nicht gesondert erhoben werden.

Eine detaillierte Anleitung zur Erhebung der für die Registrierung notwendigen Daten erleichtert die Umsetzung zusätzlich und trägt dazu bei, Unklarheiten auszuräumen. In dieser Hinsicht können die Leitlinien für die Umsetzung des EU-Transparenzregistersekretariats⁶ eine gute Orientierung bieten, ebenso die *Lobbying Disclosure Act Guidance* des US-Senats und Repräsentantenhauses.⁷

1.3 Internationaler Vergleich

Ein Blick ins inner- und außereuropäischer Ausland zeigt, dass in vielen Ländern über die Regulierung und die Transparenz der politischen Interessenvertretung debattiert wird. Einige Länder haben schon seit vielen Jahren umfassende Transparenzregulierungen mit verpflichtendem Charakter etabliert, dazu gehören Kanada und USA. In der EU ist das gemeinsame Transparenzregister der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments hervorzuheben. Einige EU-Länder haben in den letzten Jahren aber auch eigene Lobbyregister eingeführt, darunter Österreich und Irland.

Die verschiedenen Regulierungssysteme unterscheiden sich erheblich in Ansatz und Reichweite. Eine grundlegende Differenz besteht zwischen gesetzlich verpflichtenden Systemen auf der einen Seite und mit Anreizen arbeitenden auf der anderen. Während etwa Kanada, die USA und Österreich auf eine gesetzliche Grundlage setzen und mit zum Teil scharfen Sanktionen arbeiten, zielt das EU-Transparenzregister auf eine anreizgesteuerte *de facto*-Verpflichtung, wobei die Registrierung für Lobbyakteure im Kern freiwillig bleibt.

Europäische Union

Das EU-Transparenzregister beruht auf einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen EU-Kommission und EU-Parlament. Nach mittlerweile mehreren Reformschritten haben sich Anfang Mai 2016 mehr als 9.000 Akteure registriert. Das Transparenzregister soll in seiner aktuellen Fassung ein sehr breites Gebiet der Beteiligung an EU-Entscheidungsprozessen abdecken und richtet sich daher nicht ausschließlich an in direktem Kontakt mit den EU-Organen stehende Interessenvertreter aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Entsprechend ist der Anwendungsbereich sehr weit definiert und lässt sich nicht auf eine gesetzliche Grundlage, wie sie im nationalen Rahmen möglich und sinnvoll wäre, übertragen. So werden in Brüssel etwa auch Akteure zur Eintragung aufgefordert, die in keinem direkten Kontakt zu den EU-Organen stehen, sich aber zu EU-Entscheidungen öffentlich äußern. Für eine gesetzliche Grundlage braucht es dagegen klarere, objektivierbare Merkmale, um eine Registrierungspflicht auszulösen. Der direkte Kontakte gehört aus Sicht von LobbyControl zu diesen Merkmalen.

Am Beispiel des Brüsseler Registers zeigen sich auch die Schwächen einer im Kern auf Freiwilligkeit setzenden Transparenz. Obwohl mittlerweile sowohl der Besitz von Dauerzugangskarten für das Parlament als auch Treffen mit hochrangigen Kommissionsmitgliedern an die Eintragung im Register gebunden sind, sind die Angaben der registrierten Akteure in vielen Fällen alles andere als zuverlässig und

6 Online unter: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=guidelines_de.pdf

7 Online unter: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance.pdf>

nach wie vor bleiben wesentliche Akteure dem Register fern, darunter Lobbyagenturen und -kanzleien. Das Brüsseler Beispiel zeigt, dass es ohne gesetzliche Grundlage und wirksame Sanktionsmechanismen kaum möglich ist, verlässliche und umfassende Transparenz bei der politischen Interessenvertretung herzustellen.

USA und Kanada

Sowohl Kanada als auch die USA haben seit Jahrzehnten Erfahrungen mit gesetzlichen Transparenzvorschriften für Lobbyisten gesammelt. In Washington D.C. wird bereits seit 1995 ein verpflichtendes Lobbyregister geführt, ebenso in vielen US-Bundesstaaten. Registrierungspflichtige Akteure müssen Angaben zu ihren Lobbyausgaben machen und anzeigen, zu welchen Gesetzesvorhaben oder Themen sie arbeiten. Diese Angaben müssen alle drei Monate aktualisiert werden. Lobbyagenturen und Anwaltskanzleien, die im Auftrag Lobbyarbeit betreiben müssen ihre Kunden und den erzielten Umsatz offenlegen. Das kanadische Register verlangt dagegen keine Finanzangaben, aber anders als in den USA auch Transparenz über einzelne Lobbykontakte und sogar monatliche Aktualisierungen.

Beide Länder arbeiten mit klaren Definitionen, um den Kreis der registrierungspflichtigen Akteure abzugrenzen. Zusätzlich gibt es zeitliche und finanzielle Schwellenwerte, um diesen Kreis nicht über ein angemessenes Maß hinaus zu vergrößern.

Die entsprechende gesetzliche Grundlage wurde in beiden Ländern stetig weiterentwickelt und gibt hilfreiche Hinweise für die Ausgestaltung eines wirkungsvollen Lobbyregisters in Deutschland.

Österreich

Das österreichische Lobbying- und Transparenzgesetz trat 2013 in Kraft, kann aber kaum als Vorbild für Deutschland dienen. Ein zentraler Schwachpunkt ist, dass die öffentlich einsehbaren Angaben kaum aussagekräftig sind. So ist etwa bei Agenturen lediglich sichtbar, wie viele Lobbyaufträge aktuell vorliegen, aber nicht wer die Auftraggeber sind. Offen bleibt auch, auf welche Gesetze oder sonstige politische Akte die Lobbyarbeit zielt. Unternehmen müssen nur angeben, ob sie mehr oder weniger als 100.000 Euro für Lobbyarbeit ausgeben. Das ist nicht ausreichend. Selbst die beiden Interessenvertretungen für Lobbyisten in Österreich fordern laut Transparency International Austria mehr Transparenz.⁸

Irland

Irland hat erst kürzlich ein Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage eingeführt. Der irische Lobbying Act trat im September 2015 in Kraft. Sehr positiv ist, dass das irische System Auftragsverhältnisse sichtbar macht und Angaben verlangt, worauf sich Lobbyarbeit bezieht und welche Maßnahmen dazu ergriffen wurden. Eine abschließende Bewertung des irischen Systems ist allerdings noch nicht möglich.

⁸ Vgl. Transparency International – Austrian Chapter 2014. Lobbying in Österreich, S. 2. Online unter: <https://www.ti-austria.at/wp-content/uploads/2016/01/Lobbying-in-%C3%96sterreich.pdf>

1.4 Fragen der Fraktionen

Fraktion DIE LINKE.

1. *Wie arbeiten typischerweise InteressenvertreterInnen?*

a) An welcher Stelle und in welcher Weise bestehen derzeit für so genannte Lobbyisten Möglichkeiten, die Abläufe der Legislative konkret zu beeinflussen?

Grundsätzlich bestehen für InteressenvertreterInnen an jeder Stelle des parlamentarischen Prozesses, ebenso bereits bei der meist in den Ministerien erfolgenden Entwurfserstellung, Möglichkeiten der Beeinflussung. Über die formellen Beteiligungs- und Anhörungsmöglichkeiten hinaus besteht eine Vielzahl an informellen Möglichkeiten eigene Interessen, Perspektiven und Positionen einzubringen. Dazu gehört der direkte Kontakt zwischen Lobbyisten und Abgeordneten, ihren Mitarbeitern, Fraktionsmitarbeitern, Regierungsmitgliedern und Ministerialbeamten. Der Kontakt kann dabei mündlich oder fernmündlich, schriftlich oder elektronisch erfolgen. Vorteilhaft ist es, möglichst frühzeitig über relevante Prozesse informiert zu sein, wobei privilegierte Zugänge hilfreich sind.

Ziel eines Lobbyregisters wäre es, alle externen Akteure zu erfassen, die diese vielfältigen Möglichkeiten zur Beeinflussung von Politikergebnissen nutzen sowie Bagatellgrenzen bzw. Schwellenwerte überschreiten. Damit würde für die Öffentlichkeit sichtbar, wer in wessen Auftrag und mit welchem Ziel aktuell Lobbyarbeit betreibt.

b) Wo konkret besteht eine verfassungsrechtlich beachtliche Differenz zwischen Einflussnahme durch Lobbyisten und deren Sichtbarkeit für die Öffentlichkeit?

Die Beteiligung verschiedener Interessenträger an politischen Entscheidungen ist wichtig für eine funktionierende Demokratie und kann dazu beitragen, Politikergebnisse zu verbessern. Insbesondere vor dem Hintergrund großer gesellschaftlicher Machtasymmetrien erscheint Transparenz über diese Beteiligung aber zugleich geboten. Siehe dazu auch Punkt 1.1 dieser Stellungnahme.

c) Anhand welcher Kriterien sollte die Abgrenzung erfolgen zu der demokratisch zweifelsfrei legitimierten Zusendung von Stellungnahmen von Interessenvertretern, die regelmäßig beim Deutschen Bundestag oder in andern Gremien eingehen?

Wichtig ist eine klare Definition dafür, wer sich in einem Lobbyregister eintragen muss und eine ebenso klare Abgrenzung zu denen, die dies nicht müssen. Allein durch das Zusenden einer Stellungnahme wird sicherlich keine Registrierungs-pflicht ausgelöst. Siehe dazu auch Ausführungen unter 1.2.

Eine umfassende Regulierung des Lobbyismus sollte neben Transparenzinstrumenten wie einem Lobbyregister oder einer legislativen Fußspur weitere Elemente enthalten, die eine illegitime Einflussnahme verhindern oder zumindest erschweren. Quellen dafür sind etwa das Abgeordneten-, Minister- und Parteiengesetz, das Beamtenrecht sowie die Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestags.

2. Für welche InteressenvertreterInnen sollten Ausnahmen bestehen?

a) Was ist in diesem Zusammenhang von dem Kriterium „geringer Zeit- und Finanzaufwand“ zu halten?

b) Scheint es sinnvoll, Fälle für nichtregistrierungspflichtige Interessenvertretungen regelbeispielhaft zu benennen?

Das hängt von der genauen Ausgestaltung des Registers und der zugrunde liegenden Definitionen ab. Aber grundsätzlich ist diese Frage zu bejahen, insofern die Benennung dazu beiträgt, möglichst große Rechtsklarheit zu schaffen.

Siehe zu beiden Frageteilen außerdem Punkt 1.1 und 1.2 dieser Stellungnahme.

3. In welcher Art und in welchem Umfang tätigen InteressenvertreterInnen typischerweise finanzielle und sonstige wirtschaftliche Aufwendungen im direkten und welche in indirektem Zusammenhang mit dem Versuch, Entscheidungen und Abläufe der Exekutive und Legislative zu beeinflussen?

Die Methoden der professionellen, politischen Interessenvertretung sind zu vielfältig, um hier aufgelistet werden zu können. Eine gute finanzielle Ausstattung ist sicherlich hilfreich bei der Interessenvertretung. Sie ermöglicht es, qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl dauerhaft für Lobbyaufgaben einzusetzen, externe Dienstleister zu beauftragen, Studien und Gutachten anzufertigen, Veranstaltungen wie Parlamentarische Abende oder Sommerfeste zu organisieren, zu Reisen einzuladen, ein Büro am Sitz von Bundesregierung und Bundestag zu unterhalten etc.

4. Anhand welcher Kriterien sollte eine Abgrenzung zur Bestechung/legalen Kontaktpflege erfolgen? Gibt es verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Offenlegung, wie z. B. den im Strafrecht geltenden Grundsatz, dass sich niemand selbst belasten muss (Nemo –Tenetur – Grundsatz)?

Die Abgrenzung zwischen legalen und illegalen Versuchen der Einflussnahme sollte nicht vornehmlich durch die Einführung eines Lobbyregisters erfolgen. Hier sei wiederum verwiesen auf das StGB, das Parteien-, Abgeordneten- und Beamtenrecht. Hier sind aus Sicht von LobbyControl an einigen Stellen Verbesserungen notwendig.

Gegen die Anforderungen eines Lobbyregisters würde aber z.B. derjenige verstoßen, der falsche Angaben zu Auftraggebern oder Finanzierung macht oder der Registrierungspflicht erst gar nicht nachkommt. Derartige Verstöße müssen mit den vorgesehenen Sanktionen geahndet werden.

Es ist nicht erkennbar, in welcher Weise der sogenannte Nemo-tenetur-Grundsatz den Bestimmungen eines Lobbyregisters entgegen stehen würde.

a) Fällt eine „Geschenke-Praxis“ hierunter, bei der anlässlich von gelegentlichen oder vereinbarten Besuchen MdB oder Mitarbeitern der Legislative etc. Geschenke überreicht werden? Welcher Wert kann als Bagatelle angesehen werden?

Im Rahmen der Geschäftsordnung des Bundestags in den Verhaltensregeln und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen wäre in dieser Hinsicht mehr Klarheit und eine deutlichere Begrenzung zu befürworten, auch mit Blick auf die Mitarbeitenden von Abgeordneten.

b) Welche mittelbaren Aufwendungen für Lobbytätigkeit sollten von der Offenlegungspflicht erfasst sein? Wie sind in diesem Zusammenhang Einladungen zu Veranstaltungen wie z. B. dem „Parlamentarischen Frühstück“ zu bewerten, bei dem regelmäßig alle Fraktionen, Mitarbeiter etc. eingeladen werden?

Für registrierungspflichtige Akteure sollen derartige Kosten für die Berechnung der Lobbyausgaben mit herangezogen werden. Orientierung können hier die Leitlinien für die Umsetzung des EU-Transparenzregisters geben.

5. In welcher Weise und anhand welcher Belege sollten Lobbyisten ihre Finanzaufwendungen für Interessenvertretung offenlegen? Bestehen rechtliche Bedenken, wenn ja welche?

a) Wer sollte die Richtigkeit der Angaben prüfen und in welchem Verfahren?

b) Welche Verschleierungsmöglichkeiten bestehen oder werden bekanntermaßen genutzt, wirtschaftliche Aufwendungen für Interessenvertretungsarbeit zu verstecken, beispielsweise in Bilanzen?

Die registerführende Stelle hätte die Aufgabe, Angaben zu Lobbyausgaben auf Plausibilität zu prüfen. Besteht der Verdacht auf unrichtige Angaben, wäre der Registrierte dazu verpflichtet, darzulegen, wie die Angabe(n) zu Stande gekommen sind. Erfolgt dies nicht, sollte die registerführende Stelle das Recht haben, eine eigene Untersuchung durchzuführen und dabei auf Unterlagen wie etwa Wirtschaftsprüfungsberichte zurückzugreifen.

Grundsätzlich besteht immer die Möglichkeit, Aufwendungen oder Mittelherkunft zu verschleiern, etwa indem die Beträge in andere Haushaltsposten umgeschichtet werden. Sollten registrierungspflichtige Akteure derartiges unternehmen, gehen sie allerdings ein hohes Reputationsrisiko ein müssen Sanktionen in Kauf nehmen.

6. Wäre alternativ zu der Angabe der Finanzaufwendungen für Lobbyarbeit andere oder ergänzende Kriterien zu empfehlen, um Art und Ausmaß der Lobbytätigkeit transparent abzubilden v.a. mit dem Ziel, das Entstehen falscher Eindrücke in der Öffentlichkeit zu vermeiden?

Die Angaben im Lobbyregister sollten geeignet sein, ein realistisches Bild der Lobbyaktivitäten zu zeichnen. Dass dabei auch Unterschiede zwischen Akteuren in ihren finanziellen Möglichkeiten sichtbar werden, ist dabei hilfreich. Finanzielle Aufwendungen stellen einen wichtigen und klar bezifferbaren Indikator für die Art und Intensität der Lobbyarbeit dar und sind nicht ohne Weiteres zu ersetzen. Zu weiteren Angaben siehe auch unter Punkt 1.2, Angaben.

7. Kann und sollte sichergestellt werden, dass InteressenvertreterInnen nicht an der Erarbeitung von gesetzgeberischen Vorlagen mitwirken?

Das hängt vom Begriff der Mitwirkung ab. Eine direkte Mitwirkung etwa im Fall von sogenannten Leihbeamten in Ministerien muss ausgeschlossen sein, wie es auch in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von externen Personen in der Bundesverwaltung von 2008 unter Punkt 2.5 formuliert ist. Darüber hinaus fordert LobbyControl ein Verbot des Outsourcings von Gesetzesentwürfen oder Teilen davon an Anwaltskanzleien oder andere externe Akteure.

8. Wäre eine Kennzeichnung der Mitwirkung eine praktikable Alternative zum Verbot?

a) Wie kann diese erfolgen?

b) Wer überprüft die Richtigkeit der Kennzeichnung bzw. der fehlenden Kennzeichnung?

Das hängt von der genauen Ausgestaltung eines Systems zur Einführung einer legislativen Fußspur ergänzend zum Lobbyregister ab. Aus unserer Sicht besteht hier aber nicht die Abwägung zwischen Verbot und Kennzeichnung. Für bestimmte Bereiche ist ein Verbot sinnvoll (siehe Frage 7), für alle anderen wäre eine Kennzeichnung unter gewissen Voraussetzungen hilfreich (siehe dazu auch die Antwort auf Frage 2 der SPD).

9. Welche Verstöße gegen Offenlegungsverpflichtungen sollten mit Sanktionen geahndet werden?

a) Welche Sanktionen erscheinen wirksam und zugleich rechtlich unbedenklich?

b) Wer sollte für Sanktionierung zuständig sein?

c) Wie könnte ein Verfahren aussehen?

Siehe dazu Ausführungen unter 1.2, Sanktionen.

10. Bestehen Bedenken gegen den Vorschlag, Namen von Mitarbeitern, die für Interessenvertretungen abhängig tätig sind, in einem öffentlichen Register zu nennen?

Bei Verbänden oder Unternehmen Beschäftigte, die zu einem signifikanten Teil ihrer Arbeitszeit registerrelevante Aktivitäten nachgehen und im direkten Kontakt mit der Politik stehen, sollten namentlich genannt werden, um eine klare Zurechenbarkeit zu ermöglichen.

11. Falls Bedenken bestehen: gelten diese auch, wenn es sich bei Mitarbeitern um ehemalige Politiker oder Mitarbeiter von Ministerien o.ä. handelt?

Ehemalige Abgeordnete, Regierungsmitglieder und politische Beamte, die von einem registrierungspflichtigen Akteur beschäftigt werden, sollten gesondert aufgeführt werden (vgl. Lobbying Act in Kanada).

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

a) Welche Erfahrungen sind mit einem Lobbyregister in der Europäischen Union und in anderen Ländern gemacht worden?

Siehe dazu Abschnitt 1.3 dieser Stellungnahme.

b) Welche Effekte auf Lobbytätigkeit und ihre Akzeptanz konnten nach der Einführung eines solchen Registers beobachtet werden?

Umfassende wissenschaftliche Untersuchungen über die Akzeptanz nach Einführung eines Lobbyregisters sind nicht bekannt. In der Tendenz ist aber eine steigende Akzeptanz sowohl in Bezug auf das EU-Transparenzregister als auch in Ländern wie Kanada und den USA festzustellen. Je länger es verpflichtende Transparenzregulierung gibt, desto höher scheint die Akzeptanz bei den Betroffenen zu sein.⁹

c) Welche Pflichten sind dort vorgesehen, welche Sanktionsmöglichkeiten gibt es und wer entscheidet darüber?

Im internationalen Vergleich reichen die Sanktionsmöglichkeiten von Ermahnungen bis hin zu hohen Geld- oder gar Haftstrafen. In der Europäischen Union droht bei dauerhaften Regelverletzungen die Streichung aus dem Register und damit der Verlust der mit der Eintragung verbundenen Privilegien. Weiteres unter Punkt 1.3 dieser Stellungnahme.

d) Welche unterschiedlichen Folgen der Nicht-Eintragung sind für den Zugang zu Exekutive und Legislative vorgesehen?

Auf EU-Ebene sind Kommissare und ihre Kabinette seit Dezember 2014 angehalten, sich nur noch mit registrierten Interessenvertretern zu treffen. Der Erwerb eines Dauerzugangspasses für das Parlament ist seit Bestehen des EU-Registers an die Eintragung gekoppelt.

Für Deutschland würden wir gesetzliche Transparenzpflichten auf Seiten der Lobbyisten verorten. Abgeordnete sollen frei bestimmen können, mit wem sie sich austauschen. Kommen bestimmte Akteure den gesetzlichen Pflichten nicht nach, sind diese dafür verantwortlich zu machen und im Rahmen der unter 1.2 genannten Sanktionen zu einer Verhaltensänderung zu bewegen. Ergänzende Regelungen, um den Kontakt mit unregistrierten Lobbyisten zu regeln, sollten geprüft werden.

e) Inwiefern ist die existierende Verbände-Liste des Bundestages unter Transparenzgesichtspunkten ausreichend/unzureichend?

Siehe Ausführungen unter 1.1.

f) Sind Ausnahmen von einer Registrierungspflicht bei Einführung eines Lobbyre-

⁹ Vgl. Holman, Craig 2007. Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents. Online unter: <https://www.citizen.org/documents/Lobbying-Reform-in-the-US-EU.pdf>

gisters geboten und, wenn ja, welche?

Das hängt von der genauen Ausgestaltung des Registers und der Definition und Abgrenzung der registerrelevanten Aktivitäten und Akteure ab. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass Bürgerinnen und Bürger, die im eigenen Interesse an politische Entscheidungsträger herantreten, nicht betroffen sind. Geprüft werden müsste, ob auch für Whistleblower oder andere schutzbedürftige Personen wie ausländische Menschenrechtsaktivisten Ausnahmen angebracht sind, wobei in diesen Fällen die für eine Registrierungspflicht relevanten Merkmale in den meisten Fällen ohnehin nicht gegeben sein dürften. Siehe auch Ausführungen unter 1.2 und die Antwort auf Fragekomplex A) der Fraktion CDU/CSU.

g) Kann es Konflikte mit Verschwiegenheitspflichten geben und wie sind diese lösbar?

Rechtsanwälte berufen sich vielfach darauf, dass ihr Berufsrecht einer Offenlegung von Mandanten in einem Lobbyregister entgegensteht. Diese berufsrechtliche Verschwiegenheitspflicht ist in ihrem Kern verfassungsrechtlich durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Mandanten und das Recht der freien Berufsausübung des Anwalts geschützt. Diese Vertrauensbeziehung zwischen Mandant und Anwalt ist ein wesentliches rechtsstaatliches Element und soll durch die Einführung eines Lobbyregisters nicht eingeschränkt werden. Dennoch müssen Anwälte, die im Auftrag Lobbyarbeit betreiben, von einem Lobbyregister erfasst werden und diesen Auftrag offenlegen.

Prof. Dr. Dr. h.c. Meyer schreibt in diesem Zusammenhang in seiner schriftlichen Stellungnahme für eine Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages 2009 (A-Drs. 16(4)631C, S. 9): „Wenn Berater oder Rechtsanwälte Anliegen ihrer Mandanten gegenüber staatlichen Stellen mit dem Ziel geltend machen, die staatliche Entscheidung zu beeinflussen, können diese sich aber nicht auf eine Verschwiegenheitspflicht berufen, auf die die Mandanten sich selbst nicht berufen könnten. Denn die berufliche Verschwiegenheitspflicht besteht - für den hier interessierenden Ausschnitt der Tätigkeit - zum Schutze der Mandaten, nicht der Beratungsberufe“.

Hinweise auf eine Abgrenzung zwischen Lobbytätigkeiten und anwaltschaftlicher Vertretung von Mandanten gibt die interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EU-Parlament und Kommission sowie der Lobbying Disclosure Act der USA. Siehe dazu auch Punkt 1.2.

Fraktion der SPD

1) Wie beurteilen Sie grundsätzlich die in den Anträgen aufgestellte Forderung nach Einführung eines Lobbyregisters und damit mehr Transparenz in der Interessenvertretung? Wie beurteilen Sie die in den Anträgen konkret benannten Instrumente?

Siehe dazu die Ausführungen zu Beginn dieser Stellungnahme.

2) Wie viel Transparenz sollte Ihrer Meinung nach erreicht werden? Welche Instrumente sehen Sie, um mehr Transparenz von Strukturen, von Prozessen und Verfahren oder auch von Inhalten der Interessenvertretung zu erreichen? Wie bewerten Sie diese?

Priorität sollte die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters haben. Dies würde Transparenz vor allem über die Strukturen der professionellen politischen Interessenvertretung und entsprechende Finanzbeziehungen herstellen sowie weiteren Funktionen genügen (siehe 1.1). Ergänzend dazu wäre eine größere Transparenz insbesondere bei der Gesetzeserstellung in Ministerien wünschenswert. Zur Ausgestaltung sei auf das gemeinsam von LobbyControl und Transparency International 2013 veröffentlichte Positionspapier verwiesen.¹⁰

3) Was sind in Ihren Augen die wichtigsten Voraussetzungen für eine Regelung, die zu mehr Transparenz in der Interessenvertretung führt? Zu welchem Ergebnis kommen Sie bei der Abwägung zwischen unternehmerischen und wettbewerbsrechtlichen Interessen bzw. Rechten und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit?

Die wichtigste Voraussetzung für eine Regelung ist sicherlich eine klare Definition, wer und was der Registrierungspflicht unterliegt und wer nicht. Dies verbunden mit Sanktionen bei Fehlverhalten ist nur auf gesetzlicher Grundlage möglich.

Da es sich bei der Interessenvertretung mit dem Ziel der Beeinflussung politischer Entscheidungen um einen für die Demokratie sensiblen Bereich handelt, wiegt das Informationsinteresse der Öffentlichkeit schwerer als das Geheimhaltungsinteresse bezüglich Angaben wie etwa zur Identität von Kunden z.B. im Falle von Public-Affairs-Agenturen. Regelungen für den eng umgrenzten Bereich der politischen Interessenvertretung sind hier rechtfertigbar. Um zu einer verhältnismäßigen Regelung zu kommen, können finanzielle Angaben im Lobbyregister in Stufen erfolgen statt betragsgenau. Dabei dürfen die Stufen wiederum nicht zu groß werden.

4) Welche gesetzlichen und welche untergesetzlichen Elemente müsste eine Regelung haben? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang Mechanismen der Selbstregulierung? Welche Alternativen zu einer Rechtsaufsicht oder einer Selbstregulierung sehen Sie? Wie sollten Sanktionsmechanismen ausgestaltet sein?

¹⁰ Online unter:
https://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Papier_Transparency_Lobbycontrol_Regulierung_Lobbyismus_13-03-21.pdf

Das Lobbyregister sollte durch ein eigenes Gesetz eingeführt werden. Mechanismen der Selbstregulierung im Bereich der Lobbytransparenz erfassen immer nur einen Teil der Akteure. Erfahrungen im In- und Ausland haben die sehr begrenzte Wirkung solcher Mechanismen gezeigt. Mechanismen der Selbstregulierung können aber eine Ergänzung zu einem verbindlichen Lobbyregister sein. Zu Sanktionsmechanismen siehe den entsprechenden Abschnitt unter Punkt 1.2 dieser Stellungnahme.

5) Wie bewerten Sie die Kritik, ein Lobbyregister könne zu einem Übermaß an Bürokratie führen? Wo und wie müsste ein Lobbyregister geführt und beaufsichtigt werden?

Wenn das Register als Online-Datenbank geführt wird, bleibt der Aufwand überschaubar. Die meisten für das Register notwendigen Angaben sind bei Unternehmen und Verbänden ohnehin intern verfügbar. Zur Registerführung und -aufsicht siehe Punkt 1.2 dieser Stellungnahme.

Fragen der Fraktion CDU/CSU

A) Rechtliche Fragestellungen

Eine weitergehende Regulierung der Lobbytätigkeit muss den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Grundrechtsbeschränkungen genügen. Welche Grundrechte wären durch das hier in Rede stehende erweiterte Lobbyistenverzeichnis tangiert? Gibt es insbesondere Auswirkungen auf Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt, wie bspw. das für Gewerkschaft und Arbeitgeberverbände außerordentlich bedeutsame Grundrecht der Koalitionsfreiheit?

In der juristischen Literatur werden verschiedene Grundrechtsbezüge hergestellt, darunter zur allgemeinen Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit sowie zur Berufsfreiheit. Ein Gesetz zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters müsste sorgfältig auf mögliche grundrechtliche Auswirkungen und auf Verhältnismäßigkeit geprüft werden. Anzumerken ist, dass die reine Tatsache der Registrierung und der damit einhergehenden Veröffentlichung bestimmter Informationen keine weitreichenden Konsequenzen für die allgemeine Handlungsfreiheit der betroffenen Akteure darstellt.

Könnten bspw. die mit einem Lobbyregister typischerweise verbundenen Offenlegungspflichten, vor allem von Finanzbeziehungen, einen unzulässigen Eingriff in die Koalitionsfreiheit begründen, weil dadurch bspw. die strategische Position einer Gewerkschaft gegenüber einem Arbeitgeberverband geschwächt werden könnte?

Es ist nicht erkennbar, warum durch die Angaben in einem Lobbyregister die strategische Position einer Gewerkschaft geschwächt werden würde. Die Angaben in einem Lobbyregister würden keine Rückschlüsse auf Informationen wie beispielsweise des für einen Streik zur Verfügung stehende Budget zulassen. Zu prüfen wäre allerdings, ob Aktivitäten, die Arbeitgeber und Gewerkschaften als Sozialpartner ausüben, vom Anwendungsbereich des Registers ausgenommen werden

müssten. Hierfür bietet die Brüsseler interinstitutionelle Vereinbarung zum Transparenzregister einen Orientierungspunkt. Dort wird unter Nr. 11 formuliert:

„Tätigkeiten der Sozialpartner als Teilnehmer am sozialen Dialog (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände usw.) fallen nicht in den Anwendungsbereich des Registers, wenn diese Sozialpartner die ihnen in den Verträgen zugeordnete Rolle wahrnehmen. Dies gilt entsprechend für jede Organisation, der gemäß den Verträgen eine institutionelle Rolle zukommt.“

Sind die hier zu beratenden Anträge geeignet, eine illegitime Einflussnahme auf Abgeordnete zu verhindern?

Das Ziel eines Lobbyregisters ist es, Transparenz über die an der politischen Interessenvertretung beteiligten Akteure herzustellen. Damit gehen bestimmte Verpflichtungen einher, wie etwa wahrheitsgemäße Angaben über Geld- und Auftraggeber. Eine verdeckte oder irreführende und damit illegitime Einflussnahme wird stark erschwert.

Zudem gewinnen auch Abgeordnete, ihre Mitarbeiter und die Fraktionen einen verlässlichen und umfassenden Überblick über das an bestimmten Themen, Gesetzgebungsvorhaben oder anderen Rechtsetzungsakten interessierte Akteurspektrum. Das kann dazu beitragen, die sorgfältige Abwägung vielfältiger Interessen zu befördern und zu erleichtern.

Gibt es verfassungsrechtlich ein Zurückhaltungsgebot in der Einschränkung von Grundrechten aus rein funktionalen, staatsorganisationsrechtlichen Gründen?

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundestags wurde bereits in der Anhörung des Innenausschusses zum selben Thema im Jahr 2009 thematisiert und von den Sachverständigen als gegeben angesehen. Darüber hinausgehende Fragen hängen von der genauen Ausgestaltung des Registers ab. Ein Gesetz muss selbstverständlich den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sowie die Rechtsstellung der Abgeordneten berücksichtigen. Weitergehende Regelungen auf Geschäftsordnungsebene erscheinen sinnvoll.

Gibt es mit Blick auf die Lobbytätigkeit von Anwälten eine klare Trennlinie zwischen Interessenwahrnehmung und Rechtsberatung durch Einflussnahme auf die Rechtsgestaltung? Kann man hier von einem fließenden Übergang sprechen, da die wesentliche Tätigkeit eines Parlamentes darin liegt, rechtsgestaltend tätig zu sein?

Siehe dazu Ausführungen unter 1.2 sowie Antwort auf Frage g) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Gibt es für Abgeordnete mit Blick auf das freie Mandat ausreichenden Schutz, um die vor jeder Entscheidung durchzuführende Abwägung von Interessen frei vornehmen zu können?

Ein Lobbyregister führt Pflichten auf Seiten der Lobbyisten ein. Abgeordnete sind davon nicht betroffen. Der Kontakt zwischen Abgeordneten und Interessenvertre-

tern bleibt uneingeschränkt möglich.

Gibt es mit Blick auf die hier in Rede stehenden erweiterten Angaben für das öffentliche Verzeichnis aus datenschutzrechtlichen Erwägungen die Notwendigkeit einer Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung bestimmter Daten und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Offenlegungsverpflichteten?

Der Zweck der Transparenz und der Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns rechtfertigt eine begrenzte und verhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung für den eng umgrenzten Bereich der politischen Interessenvertretung.

B) Situation in Deutschland und der EU

In wie vielen Bundesländern existiert ein Verbändeverzeichnis? In welchem Bundesland geht ein solches Verbändeverzeichnis über die Regelungen im Deutschen Bundestag hinaus und welche Punkte sind dies gegebenenfalls?

Die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Brandenburg führen entsprechende Verbändeverzeichnisse. Sachsen-Anhalt geht als einziges Bundesland darüber hinaus und hat die Teilnahme an Anhörungen im Landtag für alle Akteure, „die Interessen gegenüber dem Landtag vertreten“ an die Eintragung in das Verzeichnis geknüpft. Im Unterschied zur Liste des Bundestags finden sich dementsprechend unter den rund 180 Eintragungen im dortigen Verzeichnis auch Einzelpersonen und Unternehmen.

Dazu ist anzumerken, dass damit kaum ein erhöhtes Maß an Transparenz geschaffen wird. Zum einen fehlen relevante und aussagekräftige Angaben, zum anderen dürfte nur ein kleiner Ausschnitt der an der organisierten politischen Interessenvertretung Beteiligten erfasst sein. Zumal nicht alle zu einer Anhörung geladenen Sachverständigen zugleich Lobbyisten sind bzw. bei Einführung eines Lobbyregisters registrierungspflichtig wären. Die Abgrenzung über die Formulierung „Organisationen, die Interessen gegenüber dem Landtag vertreten“, ist hier nicht ausreichend, da äußerst unscharf.

Für den Bundestag und mit Bezug zu einem verpflichtenden Lobbyregisters kann festgestellt werden, dass die Teilnahme an einer Anhörung nicht für sich genommen zu einer Registrierungspflicht führen sollte, sofern nicht weitere Umstände vorliegen, die eine Eintragung erforderlich machen. Für eine Regelung auf Bundesebene ist das Magdeburger Verzeichnis daher nicht zu empfehlen.

Im Landtag Brandenburg hat es im November 2011 eine große öffentliche Anhörung ebenfalls zu diesem Thema gegeben, im Ergebnis hat sich der Landtag mit der damaligen rot/roten Mehrheit auf die Einführung einer Verbändeliste verständigt, die mit der Liste des Deutschen Bundestag vergleichbar ist. Können Sie etwas zu den tragenden Gründen hierfür ausführen?

Dazu liegen uns keine verlässlichen Informationen vor. Wir denken, dass der Bundestag der geeignete Ort ist, um die mit der Einführung eines verpflichtenden

Lobbyregisters auftretenden Fragen als Gesetzgeber zu klären. Der Parlamentarische Beratungsdienst in Brandenburg diskutierte in seinen Rechtsgutachten wesentliche Fragestellungen und Herausforderungen, weist aber auch auf Lösungsoptionen hin. Das zweite Gutachten, welches nach der Anhörung erstellt wurde, ist online verfügbar.¹¹

Der Bundestag sollte auf den Erörterung in Brandenburg aufbauen und mit der Einführung weitergehender Transparenzregeln vorangehen und hier eine Vorbildfunktion auch für die Länder einnehmen.

Welche Wirkungen entfalten die verfassungsrechtlich geschützten Grundrechte (vor allem Art 12, Art 9 GG) am Sitz der EU-Institutionen in Brüssel und Straßburg?

Worauf zielt diese Frage genau ab? Ein unmittelbarer Bezug zur Einführung eines Lobbyregisters in Deutschland ist für uns hier nicht erkennbar.

C) Weitere Gesichtspunkte

- Parlamentarische Initiativen der Fraktionen wie Anträge oder Gesetzentwürfe, auch jene der Exekutive, werden online unverzüglich veröffentlicht. Dies gilt auch für Kleine und Große Anfragen der Fraktionen sowie die schriftlichen Fragen von Abgeordneten an die Bundesregierung, einschließlich der Antworten. Ebenso zugänglich sind die schriftlichen Stellungnahmen von Sachverständigen und die Protokolle der Plenardebatten, die zudem live im Parlamentsfernsehen auf der Webseite des Bundestages ausgestrahlt werden. Gleiches gilt für Öffentliche Anhörungen von Ausschüssen und Kommissionen. Welche Transparenzdefizite bei parlamentarischen Entscheidungsprozessen sehen Sie vor diesem Hintergrund und könnten diese ggf. mit den hier in Rede stehenden erweiterten Angaben in einem öffentlichen Verzeichnis in verhältnismäßiger Weise geschlossen werden?

Welche Funktionen ein Lobbyregister erfüllt, ist zu Beginn dieser Stellungnahme aufgeführt. Ein Lobbyregister würde sich nicht nur auf die Interessenvertretung gegenüber dem Parlament, sondern auch gegenüber der Bundesregierung beziehen.

In den Anträgen finden sich keine Angaben über die Kosten, die mit einem erweiterten Lobbyisten-Register verbunden wären (Personalbedarf für Aufbau, Betreuung, Bescheidung, Rechtsmittelverfahren, etc.). Welcher Aufwand wird damit verbunden sein?

Siehe dazu den entsprechenden Abschnitt unter Punkt 1.2 dieser Stellungnahme.

- Könnte man in der Vielfalt an Beteiligten in Gesetzgebungsprozessen (Fraktionen, Koalitionskreise, Parlamentsplenum, Fachausschüsse, Berichterstattegespräche, Anhörungen, Beiräte, Sachverständige, und natürlich auch Vertreter von –

¹¹ Landtag Brandenburg. Parlamentarischer Beratungsdienst 2012. Einführung eines Lobbyregisters – Eckpunkte der Fraktionen und ihre rechtliche Umsetzbarkeit. Online unter: http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/23-05-2012_Eckpunkte_zum_Lobbyregister_5-59.pdf



oftmals höchst unterschiedlichen! – Interessen) ein für Einzelinteressen kontrollierendes und begrenzendes System sehen?

Das ist sicherlich der Fall. Zugleich bietet die Vielfalt der Beteiligten an Gesetzgebungsprozessen auch vielfältige Anknüpfungspunkte für die Vertreter partikularer Interessen. Ein Lobbyregister wäre eine wichtige Ergänzung zu den bestehenden Verfahren, um das Vertrauen in die Integrität des Parlaments und der Bundesbehörden zu stärken, illegitime Lobbypraktiken zu erschweren und weitere zu Beginn dieser Stellungnahme genannte Funktionen zu erfüllen.