



Sachstand

Regelung von Interessenvertretung („Lobbying“) in Frankreich und Irland

Regelung von Interessenvertretung („Lobbying“) in Frankreich und Irland

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 321/18
Abschluss der Arbeit: 18. September 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Es stellt sich die Frage, wie Lobbying in Frankreich und Irland in den Grundzügen reguliert ist.

2. Aktueller Stand

Der **Anhang** dieses Sachstands enthält eine **tabellarische Übersicht** zu den Grundzügen der Lobbying-Regulierung in beiden Ländern. Grundlage sind im Wesentlichen eine Auswertung der beiden Lobbying-Gesetze in der Originalsprache und Informationen von der Netzseite der Aufsichtsbehörde. Die tabellarische Übersicht im Anhang steht daher unter dem Vorbehalt, dass sich aus einer offiziellen Übersetzung der Gesetze, aus anderen Regelungen, aus der Verwaltungspraxis und aus der Rechtsprechung keine anderen Aspekte ergeben.

Die wesentlichen **Stärken** der Regelungen beider Länder sind:

- **Gesetzliche** Regelungsgrundlage;
- **Definition** von „Lobbying“;
- Öffentlich einsehbares **Lobbyregister**;
- **Verhaltensregeln** für Lobbyisten;
- Zuständigkeit einer **Aufsichtsstelle** mit Ermittlungsbefugnissen;
- **Sanktionen** für Verstöße (Geld- und Freiheitsstrafen).

Als **weniger starke** Aspekte könnte man die folgenden anführen:

- **Frankreich**: Ausnahme für den **parlamentarischen** Bereich, der nur parlamentsinterner Aufsicht unterliegt und für den die allgemeinen Sanktionen für Verstöße nicht gelten (Geld- und Freiheitsstrafen);
- **Irland**: Im Gegensatz zu Frankreich keine Angaben im Register über die **finanzielle** Seite des Lobbying (Ausgaben pro Maßnahme).

3. Quellen

Frankreich: Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, Titre II;¹ Assemblée Nationale, Code de conduite applicable aux représentants d'intérêts, 2009;² Code de conduite applicable aux groupes

1 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id>.

2 http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet.

d'intérêt au sénat, 2009;³ Netzseite der Aufsichtsbehörde „Haute Autorité pour la transparence de la vie publique“: www.hatvp.fr.

Irland: Regulation of Lobbying Act 2015;⁴ Netzseite der Aufsichtsbehörde „Standards in Public Office Commission“: www.lobbying.ie.

3 https://www.senat.fr/role/groupes_interet.html.

4 <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/>.

Anhang: Vergleichende Übersicht zu den Gesetzen in beiden Ländern

Regelungsaspekt	Frankreich	Irland
1. Erstes Gesetz	2016	2015
2. Regelungsgrundlage	Gesetz Nr. 2016-1691 (seit 2009 interne Verhaltensregeln in beiden Parlamentskammern, siehe unten Nr. 14)	Gesetz (Regulation of Lobbying Act 2015)
3. Anwendungsbereich	Lobbying gegenüber Regierung und Verwaltung (Parlament unterfällt gesonderten Verhaltensregeln)	Lobbying gegenüber Parlament, Regierung und Verwaltung .
4. Definition von Lobbyist	Organisation oder Einzelperson, die Lobbying betreibt.	Selbständiger Lobbyist im Auftrag eines Unternehmers oder einer Interessenvertretung; ein Arbeitgeber mit mehr als 10 Arbeitnehmern, in dessen Namen Lobbying betrieben wird; ein Verband („representative body“ oder „advocacy body“) mit mindestens einem Mitarbeiter für Lobbying-Maßnahmen; oder jedermann, der zu Bebauungs- und Flächennutzungsplänen kommuniziert.
5. Definition von Lobbying	Kommunikation mit öffentlichen Funktionsträgern, die der Lobbyist initiiert hat, und die darauf abzielt, öffentliche Entscheidungen zu beeinflussen ; und der Lobbyist hat hierauf mehr als die Hälfte der Arbeitszeit verwendet („Haupttätigkeit“); oder der Lobbyist hatte in den letzten 6 Monaten mehr als 10 Lobbying-Kontakte („wiederkehrende Tätigkeit“).	1. Kommunikation mit einem bestimmten Funktionsträger , und 2. es geht um ein öffentliches Programm , um Rechtsetzung oder um die Vergabe öffentlicher Mittel (mit der Ausnahme technischer Details).

Regelungsaspekt	Frankreich	Irland
6. Ausnahmen	<p>Insbesondere: Parlamentarier, politische Parteien, Gewerkschaften, religiöse Vereinigungen (jeweils innerhalb ihrer Aufgaben).</p>	<p>Private Angelegenheiten; diplomatische Beziehungen; Sachinformationen; veröffentlichte Beiträge; geheimhaltungsbedürftige Sicherheitsangelegenheiten; Ausschussanhörungen; öffentliche Funktionsträger in ihrer offiziellen Funktion; staatliche Betriebe in ihrer Kommunikation gegenüber der Anteilsverwaltung; öffentliche Beratungsgremien.</p>
7. Register	<p>Im Netz zugängliches Verzeichnis („AGORA“ - www.hatvp.fr/le-repertoire).</p> <p>Verwaltet von der „Haute Autorité pour la transparence de la vie publique“ (HATVP – „Hohe Behörde für die Transparenz des öffentlichen Lebens“; neben dem Lobbying-Register auch zuständig für die Offenlegung von Vermögen und Privatinteressen öffentlicher Funktionsträger). Bürger können die Informationen frei einsehen und die Daten automatisiert auswerten.</p> <p>Am 11. September 2018 waren 1.633 Lobbyisten mit 5.559 Aktivitäten registriert.</p>	<p>Im Netz zugängliches Verzeichnis (www.lobbying.ie).</p> <p>Verwaltet von der Standards in Public Office Commission (SPOC; neben dem Lobbying-Register auch zuständig für die Offenlegung von Vermögen und Privatinteressen öffentlicher Funktionsträger und für die Aufsicht über die Parteienfinanzierung). Bürger können die Informationen frei einsehen.</p> <p>Im Juni 2018 waren über 1.700 Lobbyisten mit über 24.000 Aktivitäten registriert (letzte statistische Auswertung).</p>
8. Veröffentlichte Informationen	<p>Angaben zur Person (Lobbyist);</p> <p>Umfang der Interessenvertretung;</p> <p>Lobbying-Maßnahmen;</p> <p>Ausgaben pro Jahr für die jeweiligen Maßnahmen;</p> <p>Anzahl der für Lobbying Beschäftigten;</p> <p>mit dem Lobbyisten verbundene Organisationen;</p> <p>Identität Dritter, für die Lobbying ausgeübt wird.</p>	<p>Angaben zur Person (Lobbyist);</p> <p>Auftraggeber;</p> <p>Lobbying-Themen;</p> <p>das mit dem Lobbying beabsichtigte Ergebnis;</p> <p>kontaktierte staatliche Funktionsträger.</p>

Regelungsaspekt	Frankreich	Irland
<p>9. Verhaltenspflichten für Lobbyisten</p>	<p>Offenlegung der Identität;</p> <p>Verbot, Geschenke oder Vorteile von bedeutendem Wert anzubieten;</p> <p>Verbot, öffentliche Funktionsträger zur Verletzung ihrer Pflichten zu verleiten;</p> <p>Verbot, auf betrügerische Weise Informationen oder Entscheidungen zu erhalten;</p> <p>Verbot von Täuschungsmanövern oder der Verbreitung von Falschinformationen;</p> <p>Verbot von Veranstaltungen, bei denen öffentlichen Funktionsträgern Vergütung gewährt wird;</p> <p>Verbot der kommerziellen Werbung mit Informationen, die beim Lobbying erhalten wurden;</p> <p>Verbot, Kopien staatlicher Dokumente zu verkaufen oder staatliche Briefköpfe oder Logos zu verwenden.</p> <p>Vorgenannte Verhaltenspflichten können in einem Ethikkodex der Interessenvertreter festgelegt werden (per Dekret des Staatsrats nach Anhörung der HATVP).</p>	<p>Section 16 des Gesetzes sieht den Erlass eines Verhaltenskodexes vor. Die öffentlichen Konsultationen zu dem Entwurf waren am 18. Juni 2018 abgeschlossen. Der Entwurf sieht folgende Verhaltenspflichten vor:</p> <p>Respekt gegenüber öffentlichen Einrichtungen;</p> <p>Ehrlichkeit und Integrität;</p> <p>Gewährleistung der Richtigkeit von Informationen;</p> <p>Offenlegung von Identität und Zweck der Lobby-Aktivitäten;</p> <p>Offenlegung von Interessen;</p> <p>Wahrung der Vertraulichkeit;</p> <p>Vermeidung von unangemessenem Einfluss;</p> <p>Beachtung der Bestimmungen des Lobbying-Gesetzes;</p> <p>Beachtung des Verhaltenskodexes.</p>
<p>10. Verhaltenspflichten für öffentliche Funktionsträger</p>	<p>Die vorgenannten Regelungen enthalten keine Lobbying-spezifischen Verhaltenspflichten für öffentliche Funktionsträger. Es bestehen die Verhaltensregeln nach allgemeinen Gesetzen (Beamtenrecht etc.).</p>	<p>Das Gesetz untersagt es bestimmten öffentlichen Funktionsträgern, innerhalb eines Jahres nach Ende ihrer öffentlichen Funktion Lobbyarbeit zu betreiben („Abkühlungsphase“). Die SPOC kann Ausnahmen bewilligen. Die Sperrfrist gilt nicht für Parlamentarier und kommunale Funktionsträger.</p>

Regelungsaspekt	Frankreich	Irland
11. Überwachung	<p>Die HATVP kann von den Interessenvertretern alle für die Ausübung ihres Auftrags erforderlichen Informationen oder Unterlagen herausverlangen, ohne dass dem das Berufsgeheimnis entgegensteht.</p> <p>Die HATVP kann Vorortkontrollen in den Geschäftsräumen der Interessenvertreter vornehmen (der richterliche Vorbehalt ist zu beachten).</p>	<p>Die SPOC kann Verstöße gegen das Gesetz untersuchen und verfolgen. Hierzu kann sie notwendige Informationen und Dokumente herausverlangen und Räumlichkeiten betreten und durchsuchen.</p>
12. Information und Beratung	<p>Die HATVP stellt auf ihrer Netzseite umfangreiches Informationsmaterial für verschiedene Nutzergruppen zur Verfügung.</p>	<p>Die SPOC stellt auf ihrer Netzseite umfangreiches Informationsmaterial für verschiedene Nutzergruppen zur Verfügung.</p>
13. Sanktionen	<p>HATVP kann Lobbyisten von Amts wegen oder auf eine Anzeige hin bei Verstößen gegen die Verhaltenspflichten ermahnen. Die Ermahnung kann die HATVP veröffentlichen.</p> <p>Ein Verstoß kann auch mit einer Geldbuße von bis zu 15.000 € oder mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bestraft werden.</p> <p>Der Jahresbericht 2017 der HATVP weist keine Sanktionen für Verstöße gegen Lobbying-Vorschriften aus. Dies liegt nach Angaben der HATVP auch daran, dass die Frist zur Registrierung erst Ende 2017 auslief (Jahresbericht 2017, S. 92).⁵</p>	<p>Verstöße gegen die Pflicht zur Abgabe von Registerinformationen können mit einer Art Bußgeld belegt werden („fixed payment notices“).</p> <p>Im Übrigen können Verstöße gegen Lobbying-Vorschriften mit Geldstrafen bis zu 2.500 € und in schweren Fällen mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren belegt werden.</p> <p>Die SPOC hat gemäß ihrem Jahresbericht 2017 (S. 28)⁶ im Jahr 2017 rund 700 Bußgelder erlassen (nicht alle erlangten Bestandskraft).</p>

5 https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/05/HATVP_RA2017_pages.pdf.

6 <https://www.lobbying.ie/media/6102/regulation-of-lobbying-annual-report-2017-final-for-web-eng.pdf>.

Regelungsaspekt	Frankreich	Irland
14. Besonderheiten	Das Gesetz sieht vor, dass beide Parlamentskammern (Assemblée Nationale, Sénat) gesonderte Verhaltensregeln erlassen. Die seit 2009 bestehenden Verhaltensregeln gelten bislang weiterhin. Verstöße werden intern geahndet, insbesondere durch Ermahnungen. Andere Sanktionen (oben Nr. 13) gelten nicht.	Das irische Gesetz schließt Mitglieder des Europäischen Parlamentes mit ein, deren Wahlkreise in Irland liegen. Neben Montenegro und dem Vereinigten Königreich ist Irland eines der wenigen Länder, die in ihren Gesetzen das Lobbying internationaler Organisationen regulieren. ⁷
15. Erste Erfahrungen	<p>In ihrem Jahresbericht 2017 (S. 91)⁸ empfiehlt die HATVP, das Lobbyregister auf Lobbying in Bezug auf Gesetze und Verordnungen zu beschränken (in Abgrenzung zu sonstigen öffentlichen Entscheidungen).</p> <p>In einer europäischen Rangliste von Transparency International nimmt Frankreich den 12. Platz ein (mit einer Punktzahl von 24 im Vergleich zum Listenbesten Slowenien mit 58 Punkten – Stand April 2015 auf der Basis der parlamentarischen Verhaltensregeln ohne Einbezug des neuen Gesetzes von 2016).⁹</p> <p>Die „Gruppe der Staaten gegen Korruption“ (GRECO) des Europarats hat das Gesetz bislang nicht evaluiert.</p>	<p>Die erste Evaluierung des Lobbying-Gesetzes im April 2017 kommt zu dem Schluss, dass das Gesetz im internationalen Vergleich gut abschneidet und keiner Ergänzungen bedarf.¹⁰</p> <p>In einer europäischen Rangliste von Transparency International nimmt Irland den 2. Platz ein (nach Slowenien und zusammen mit der Europäischen Kommission und Litauen – Stand April 2015 unter Einbezug des neuen Gesetzes von 2015).¹¹</p> <p>Die „Gruppe der Staaten gegen Korruption“ (GRECO) des Europarats hat das Gesetz bislang nicht evaluiert.</p> <p>***</p>

7 Council of Europe/Tilman Hoppe, Legislative Toolkit on Lobbying (April 2016), S. 55.

8 https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/05/HATVP_RA2017_pages.pdf.

9 Transparency International, Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access (April 2015), S. 27; https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe; auf der Netzseite von Transparency International France findet sich keine Bewertung des Gesetzes von 2016 (<https://transparency-france.org/renforcer-notre-democratie/lobbying/>).

10 Department of Public Expenditure and Reform, First Review of the Regulation of Lobbying Act 2015 (April 2017), S. 50 f., <http://www.per.gov.ie/wp-content/uploads/Report-on-the-First-Review-of-the-Regulation-of-Lobbying-Act-2015-1.pdf>.

11 Transparency International (Fn. 9), S. 27; auf S. 34 findet sich eine erste Bewertung des Gesetzes mit einer Kritik an mehreren Details.