

**Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Ausschuss für
Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
am 1.10.2020**

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abg. Jan Korte, Doris Achelwilm u.a. und der Fraktion DIE LINKE. vom 24.10.2017 (BT-Drs. 19/15),
- b) zu dem Antrag der Abg. Britta Haßelmann, Dr. Konstantin von Notz u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 21.2.2018 (BT-Drs. 19/836),
- c) zu dem Antrag der Abg. Dr. Marco Buschmann, Stephan Thomae u.a. und der Fraktion der FPD vom 10.12.2019 (BT-Drs. 19/15773),
- d) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 8.9.2020 (BT-Drs. 19/22179),
- e) zu dem Gesetzentwurf der Abg. Thomas Seitz, Jens Maier u.a. und der Fraktion der AfD vom 9.9.2020 (BT-Drs. 19/22183)

I. Vorbemerkung

Der Versuch, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, ist so alt wie die menschliche Zivilisation. Wie sehr heute Interessenvertreter („Lobbyisten“) Einfluss auf Vorlagen und Entscheidungen der Bundesregierung oder des Bundestages nehmen, lässt sich nicht eindeutig beziffern, sondern allenfalls schätzen. Gesichert erscheint nur die grobe Annahme, dass der Druck auf die an der Gesetzgebung beteiligten Staatsorgane (vor allem Bundesregierung und Bundestag) umso stärker ist, je größer die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens oder einer anderweitigen Entscheidung sind. Man kann allerdings bezweifeln, dass politische Interessenvertretung („Lobbyismus“) deutsche Amtsträger in größerem Ausmaß korrumpiere. Ohnehin werden bei der Beurteilung bestimmter Handlungen der unterschiedliche Rechtsrahmen für die verschiedenen staatlichen Ebenen und Akteure

sowie der Grad möglicher Beeinflussung und deren Folgen oftmals vermischt¹, um dann zum Ergebnis zu kommen, in Deutschland sei eine fehlgeleitete Interessenvertretung eine große Herausforderung.² Man kann auch bezweifeln, dass ein Lobbyregister oder ein „legislativer Fußabdruck“ einer unangemessenen Interessenvertretung – bis hin zu rechtswidrigen Handlungen – wirksam einen Riegel vorschieben könnte. Lobbyregister, die etwa in den USA oder auf Unionsebene existieren, bleiben in ihrer Wirkkraft begrenzt und werden tendenziell überschätzt.³ Beispielsweise könnte eine versuchte Einflussnahme auf die Entscheidungen der Bundesregierung im eigenen wirtschaftlichen Interesse, wie sie einem Mitglied des Bundestages jüngst öffentlich vorgeworfen wurde, durch ein Lobbyregister – in das sich Abgeordnete natürlich nicht eintragen lassen müssen – nicht aufgedeckt oder verhindert werden. Ob ein Lobbyregister unlautere Verhaltensweisen verhindern kann, erscheint sehr fraglich. Im Übrigen sind sie Abgeordneten nach § 44a Abs. 2 AbgG sowie Mitgliedern und Bediensteten der Bundesregierung nach dem Minister- und Beamtenrecht verboten. Verbotene Verhaltensweisen können gemäß § 108e StGB bzw. §§ 331 ff. StGB strafbar sein. Öffentliche Bedienstete können darüber hinaus disziplinar- oder arbeitsrechtlich belangt werden.

Gleichwohl können alle Fälle, in denen ungebührliche Beeinflussung oder gar Korruption im Raum stehen, in der Bevölkerung den Verdacht erwecken, politische Handlungen seien käuflich. Das gefährdet das Ansehen der demokratischen Organe und das Vertrauen in ihr Handeln. Insofern ist es sinnvoll, nach Regelungen zu suchen, das Vertrauen in die Lauterkeit politischer Handlungen zu wahren. Selbst Interessenvertreter haben in letzter Zeit für sich selbst mehr Transparenz eingefordert.⁴

Die fünf auf dem Tisch liegenden Vorlagen – drei Gesetzentwürfe und zwei Anträge – verfolgen im Wesentlichen dasselbe Ziel. Sie möchten private Einflussnahme auf die Gesetzgebung transparenter machen als bisher. Die Vorlagen sehen zum Teil

¹ Es ist nämlich rechtlich durchaus ein Unterschied, ob ein aktives oder ehemaliges Mitglied der Bundesregierung sich für ein Interesse einsetzt (vgl. §§ 5 ff. BMinG), oder ob einem Mitglied des Bundestages von privater Seite Reisekosten erstattet werden oder ob es (gemäß § 44a Abs. 2 AbgG verbotene) Geldleistungen für seine Mandatstätigkeit bekommt.

² Hierzu *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 485, 495.

³ Vgl. etwa *Pünder*, VVDStRL 72 (2013), S. 191 (235 ff.); diff. *Cancik*, VVDStRL 72 (2013), S. 268 (307 ff.); *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 485.

⁴ So etwa die „Allianz für Lobbytransparenz“ (u.a. Transparency International, BDI, VCI, NABU) in ihrem Aufruf vom 30.6.2020, www.transparency.de/aktuelles/detail/article/allianz-fuer-lobbytransparenz-fordert-interessenvertretungsgesetz [zuletzt abgerufen am 10.9.2020].

ähnliche, zum Teil sehr unterschiedliche Lösungsansätze vor. Die beiden Anträge enthalten eine Aufforderung an die Bundesregierung, die beiden Gesetzentwürfe richten sich naturgemäß an den Bundestag.

II. Der Rechtsrahmen: Was darf der Gesetzgeber überhaupt regeln?

1. Registrierungspflicht

Alle fünf Vorlagen bezwecken die Einführung eines Verzeichnisses politischer Interessenvertreter (sog. Lobbyregister). Sie unterscheiden sich aber im Detail.

Während nach dem (bisherigen) Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sich nur diejenigen Interessenvertreter, die gegenüber dem Bundestag oder seinen Mitgliedern tätig werden wollen, registrieren müssen, möchten die Fraktionen DIE LINKE.⁵, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN⁶, FDP⁷ und AfD auch die gegenüber der Bundesregierung bzw. den einzelnen Ministerien tätigen Interessenvertreter in einem Register erfassen. Die Gesetzentwürfe der Fraktionen DIE LINKE. und AfD erstrecken sich außerdem auf die Interessenvertretung gegenüber dem Bundesrat⁸ (und zum Teil noch darüber hinaus). Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. weist noch eine weitere Besonderheit auf: Die Führung und weitere Anwendung des Lobbyregisters soll einem Bundesbeauftragten für politische Interessenvertretung übertragen werden (vgl. z. B. § 3, §§ 7 ff.). Der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD enthält in § 12 eine – sachlich fragwürdige – Verordnungsermächtigung zur Übertragung des Registers auf einen Beliehenen. Die übrigen Vorlagen sehen vor, das Lobbyregister beim Bundestag einzurichten. Zuständig wäre also der Bundestagspräsident (und unter seiner Ägide voraussichtlich das Referat ID 2, das bislang die Verbändeliste gemäß Anhang 2 zur GO-BT führt).

⁵ Vgl. BT-Drs. 19/15, S. 5 (§ 2 Nr. 2, 3).

⁶ Vgl. BT-Drs. 19/836, S. 1f. (Ziffer II.1, insbes. lit. f).

⁷ Vgl. BT-Drs. 19/15773, S. 1f. (Ziffer II lit. A, B).

⁸ Vgl. BT-Drs. 19/15, S. 5f. (§ 2 Nr. 2 lit. b, Nr. 3 lit. a; § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. a, Nr. 2, 3); 19/22183, S. 6 (§ 2 Abs. 3 Nr. 4, 5).

a) Grundrechte

Grenzen für die Registrierungspflicht ergeben sich aus den **Grundrechten der Interessenvertreter** (vor allem aus der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 und aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) **und aus den Grundrechten derjenigen, die sie vertreten**. Da bei Letzteren grundsätzlich jedes grundrechtlich geschützte Interesse infrage kommt, müssen sich Registrierungspflichten – je nach Fallkonstellation – an unterschiedlichen Grundrechten messen lassen. Die Registrierungspflicht bedarf als Eingriff in Grundrechte einer parlamentsgesetzlichen Regelung. Diese muss bestimmt genug sein. Sie muss so konkret wie möglich die Pflichten der von einer Registrierung Betroffenen festlegen. Um verhältnismäßig zu sein, muss die Regelung alle Sachverhalte, die nicht zur Erreichung des Regelungszwecks nötig sind, registrierungsfrei halten. Als (legitimer) Regelungszweck kommt hier die Wahrung der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit der Staatsorgane, die an der Gesetzgebung beteiligt sind, in Betracht. Die Funktionsfähigkeit des Bundestages hingegen scheidet als legitimer Regelungszweck aus. in Betracht. Sie ist ohnehin schon nach der derzeitigen Rechtslage nicht beeinträchtigt.

Die Verhaltensweisen, die durch die **Glaubens- und Gewissensfreiheit** (Art. 4 GG) **sowie die Koalitionsfreiheit** (Art. 9 Abs. 3 GG) geschützt sind, stehen nicht unter einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt. Sie dürfen **allenfalls zum Schutz kollidierender Verfassungsgüter eingeschränkt** werden. Zweifelhaft erscheint bereits, welchem Verfassungsgut die Registrierungspflicht dienen soll. „Transparenz“ ist kein geschütztes Verfassungsgut. Die in Art. 42 Abs. 1 GG genannte Öffentlichkeit betrifft als Funktionsprinzip nur die Plenarsitzungen und Entscheidungen des Bundestages. Zur Interessenvertretung besagt sie nichts. Denkbare Verfassungsgüter könnten die Funktionsfähigkeit des Bundestages⁹ oder das Vertrauen des Volkes in die Arbeit seiner Repräsentanten (als Aspekt des Demokratieprinzips, Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 38 Abs.1 S. 1 GG) sein. Doch selbst wenn man sie in Ansatz bringen wollte, wäre keines dieser Verfassungsgüter vorrangig gegenüber den sehr weit gefassten Grundrechten aus Art. 4 und Art. 9 Abs. 3 GG. Eine Abwägung ginge immer zu

⁹ Sie wird allerdings vor allem zur Einschränkung der aus dem freien Mandat fließenden parlamentarischen Mitwirkungsrechte (z.B. Anwesenheits-, Rede- und Fragerecht) angeführt, vgl. näher *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 148; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 161; BVerfGE 134, 141 (179) m.w.N.

Gunsten dieser Grundrechte aus. Daher kann ein Regelwerk zur Registrierung von Interessenvertretern nur dann verfassungskonform sein, wenn es Tätigkeiten, die unter die genannten beiden Grundrechte fallen, ausnimmt.

Alle fünf Vorlagen gehen zutreffend davon aus, dass ein Parlamentsgesetz nötig ist. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. enthält zwar die notwendige Ausnahme für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, aber nicht die gebotene Ausnahme für religiös oder weltanschaulich motivierte Interessenvertretung. Die Anträge der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und AfD sehen gleich gar keine Ausnahmen für die nach Art. 4 und 9 Abs. 3 GG geschützte Interessenvertretung vor. Allein die Begründung des Gesetzentwurfes der Fraktion der AfD nennt Ausnahmen¹⁰, die sich aber im Gesetzestext nicht wiederfinden und überdies nicht die zwingend auszunehmenden Personengruppen erfassen. Insofern beachten alle vier genannten Vorlagen die Vorgaben des Grundgesetzes nicht in ausreichendem Maße.

b) Freies Mandat (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG)

Die Registrierungspflicht darf dem freien Mandat nicht zuwiderlaufen. Die unabhängigen Abgeordneten sind in ihrer Gesamtheit Vertreter des ganzen Volkes (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Das Mandat ist im demokratischen Staat gerade auf eine ständige freie und offene Rückkopplung der Abgeordneten mit dem Volk angelegt. Abgeordnete, die völlig unbeeindruckt von den in der Gesellschaft vertretenen Ansichten handeln, gewissermaßen in einem „legislativen Elfenbeinturm“, entsprechen nicht der Vorstellung des Grundgesetzes. Nur die Rückkopplung mit dem Volk und den darin vertretenen Interessen schafft durch den Zwang zur Rechtfertigung politische Verantwortlichkeit¹¹ und trägt dem Gedanken Rechnung, dass die parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen des Volkes beruht.¹² Daher haben alle Abgeordneten des Bundestages das Recht, sich mit jedermann – auch mit Interessenvertretern – zu treffen und auszutauschen, um ihr Mandat ausüben zu können. Sie können auf diese Weise Stimmungen und Meinungen ausnehmen sowie Sachinformationen einholen. Diese wichtige Erkenntnisquelle darf nicht beschnitten werden. Eine Registrierungspflicht darf nicht den freien Meinungs Austausch und die

¹⁰ Vgl. BT-Drs. 19/22183, S. 16.

¹¹ Vgl. BVerfGE 112, 118 (134); 125, 104 (123 f.).

¹² Vgl. BVerfGE 118, 277 (353); 134, 141 (174).

freie Meinungsbildung behindern. So wäre beispielsweise eine Regelung, die Abgeordnete verpflichten würde, ihre Terminkalender offenzulegen oder gar über ihre Gespräche Vermerke anzulegen, verfassungswidrig.¹³

Die vorgeschlagenen Regelungen bergen nicht die Gefahr in sich, den Meinungsaustausch der Mitglieder des Bundestages mit dem Volk zu behindern. Zum einen verpflichten sie die Abgeordneten zu nichts. Zum anderen ist nicht ersichtlich, inwieweit die angedachten Registrierungspflichten die Abgeordneten von Gesprächen bzw. Informationen, die sie für ihr Mandat als wichtig erachten, abschneiden könnten.

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen nimmt die Vertretung ausschließlich persönlicher sowie lokaler, eher wahlkreisbezogener Interessen in § 1 Abs. 3 lit. a und b sogar ausdrücklich von der Registrierungspflicht aus. Dasselbe gilt für die vom Bundestag, von Fraktionen, Gruppen oder einzelnen Abgeordneten verlangten Informationen (§ 1 Abs. 3 lit. d und j des Koalitionsentwurfs). Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. verfolgt in § 4 Abs. 1 sowie in § 5 Nr. 5 und Nr. 14 einen ähnlichen, aber enger gefassten Ansatz.

2. „Legislativer Fußabdruck“/ „legislative Fußspur“

Die Fraktion DIE LINKE. möchte die Bundesregierung verpflichten, ihren Gesetzentwürfen eine im Internet zu veröffentliche Auflistung der Interessenvertreter sowie der Sachverständigen beizufügen, deren Stellungnahmen bei der Erstellung und Erarbeitung berücksichtigt wurden oder die sonst mitgewirkt haben (§ 6 Abs. 4 des Gesetzentwurfs). Der legislative Fußabdruck soll etwaige Einflussnahme von Interessenvertretungen und Sachverständigen im Rahmen der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen (etwa Referentenentwürfen in Bundesministerien) sichtbar machen.¹⁴ Dasselbe Anliegen verfolgt Ziffer. II.1. lit. g des Antrages der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. § 3 des Gesetzentwurfes der Fraktion der AfD verlangt für alle Gesetzentwürfe eine Angabe derjenigen externen Personen, die an der Erstellung mitgewirkt haben.¹⁵

¹³ So zu Recht der Antrag der Fraktion der FDP, BT-Drs. 19/15773, S. 4.

¹⁴ Vgl. BT-Drs. 19/15, S. 21.

¹⁵ Die Registrierungspflicht soll allerdings auch für „Rechtssetzungsakte eines Organs des Bundes“ (vgl. 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/22183, S. 6 f.) gelten. Davon wären auch Rechtsverordnungen erfasst. Offenbar sollen diese aber keine „legislative Fußspur“ ausweisen. Die Begründung zu § 4 ist insoweit unergiebig, vgl. BT-Drs. 19/22183, S. 16.

Man kann bereits die Zweckmäßigkeit einer solchen Auflistung infrage stellen. Dass jemand „mitgewirkt“ hat, sagt noch nichts darüber aus, wie intensiv und wie erfolgreich die Einflussnahme gewesen ist. Möglicherweise wird die von der Bundesregierung dringend benötigte Expertise Dritter durch die Auflistung sogar in ein falsches (schlechtes) Licht gerückt. Dann würde der Zweck des „Fußabdrucks“, Einflussnahmen nachvollziehbar zu machen, eher vereitelt und ins Gegenteil verkehrt.

Außerdem ist aus rechtlicher Sicht Folgendes zu beachten: Art. 76 Abs. 1 GG verleiht der Bundesregierung in das Recht zur Gesetzesinitiative. Über den Weg zum Gesetzentwurf schweigt sich das Grundgesetz aber aus. Darüber hinaus gewährt Art. 65 Satz 4 GG der Bundesregierung das Recht, ihr Verfahren selbst zu regeln, ohne dass der Gesetzgeber hier tätig werden dürfte (Geschäftsordnungsautonomie).¹⁶ Damit bleibt es der Bundesregierung überlassen, wie sie ihre Gesetzesvorlagen erstellt und ob sie den Anteil Dritter an der Erstellung eines Gesetzentwurfs ausweist oder nicht. Der Gesetzgeber kann einen „legislativen Fußabdruck“ nicht vorschreiben. Allein die Bundesregierung könnte ihn in ihrer Geschäftsordnung vorsehen.

Der Bundestag könnte die Angabe, welche parlamentsexternen Personen an einem Gesetzentwurf mitgewirkt haben, über seine Geschäftsordnung zur Pflicht machen.

3. Verhaltenskodex für Interessenvertreter

Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen verankert in § 3 die Pflicht für Interessenvertreter, sich einen Verhaltenskodex zu geben. Auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert einen solchen Kodex (Ziffer II.1 lit. c). Über die Sinnhaftigkeit solcher eher symbolischer Erklärungen mag man streiten. Verfassungsrechtlich sind sie zulässig.

¹⁶ Vgl. *Epping*, in: BeckOK-GG, Art. 65 Rn. 18; *Schneider*, in: Stein/Denninger/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Alternativkommentar zum GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2001, Art. 65 Rn. 12; *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Art. 65 Rn. 108.

4. Sanktionsregelungen

a) Bußgeldtatbestände

Die in den drei Gesetzentwürfen vorgesehenen Bußgeldtatbestände sind – auch der Höhe nach – verfassungskonform. Auf eine strikt verhältnismäßige Anwendung wäre selbstverständlich zu achten.

b) Verweigerung oder Entziehung von Hausausweisen

Über die Erteilung oder den Entzug von Hausausweisen darf allein der Bundestagspräsident entscheiden. Ihm spricht Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG das Hausrecht in den Liegenschaften des Bundestages zu.¹⁷ § 7 Abs. 2 S. 2 GO-BT vollzieht diese Verfassungsvorgabe für den Erlass der Hausordnung nach. Das Plenum, d.h. der Bundestag in seiner Gesamtheit, darf dem Präsidenten keine Vorgaben erteilen, wie er das Hausrecht auszuüben hat.¹⁸ Insofern sind die Formulierungen in § 2 Abs. 2 S. 3 und § 4 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Koalitionsfraktionen sowie in Ziffer II.1 lit f des Antrages der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, wonach der Bundestag die Erteilung von Hausausweisen für Interessenvertreter unter bestimmten Umständen verweigern kann, allenfalls dann verfassungsgemäß, wenn sie – in sehr weiter Auslegung des Wortlauts – als rein deklaratorischer Hinweis auf die Befugnisse des Bundestagspräsidenten aufgefasst werden. Es empfiehlt sich, diese Regelung zu streichen.

5. Schaffung eines Bundesbeauftragten für Interessenvertretung

Der Vorschlag der Fraktion Die LINKE., einen Bundesbeauftragten für Interessenvertretung einzusetzen und diesen mit der Führung des Lobbyregisters zu betrauen, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Einwänden. Allerdings stellt sich die politische Frage nach der Zweckmäßigkeit einer solchen neuen Behörde. Es steht zu befürchten, dass der bürokratische Aufwand (vgl. § 3, §§ 7 ff. des Gesetzentwurfs) in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Nutzen stehen würde.

¹⁷ Dazu näher *Austermann/Waldhoff*, Rn. 331 ff.

¹⁸ Vgl. *Austermann/Waldhoff*, Rn. 336.

Darüber hinaus sind an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit mancher im Gesetzentwurf vorgesehenen Befugnisse des Beauftragten, die über die Führung des Lobbyregisters hinausgehen, starke Zweifel angebracht. Dies gilt insbesondere für die Verhältnismäßigkeit des in § 11 Abs. 5 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Betretungsrechts und der in § 17 des Gesetzentwurfs enthaltenen „Vorteilsabschöpfung“.

III. Ergebnis

Die Gesetzentwürfe der Fraktionen DIE LINKE. und AfD sowie die Anträge der Fraktionen der FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begegnen zum Teil verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ist – bei (sehr weiter) verfassungskonformer Auslegung der Hausausweisregelungen – mit dem Grundgesetz vereinbar.

Brühl, den 24.9.2020

gez. Austermann