

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache
19 - G - 47

29. September 2020



Schriftliche Stellungnahme zur mündlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

am 1. Oktober 2020

zu den Bundestagsdrucksachen 19/00015, 19/00836, 19/15773, 19/22179 und 19/2183

- Lobbyregister -

LobbyControl e.V. – Initiative für Transparenz und Demokratie

– Timo Lange –

Vorbemerkung

Wir begrüßen, dass in Deutschland endlich ein verpflichtendes Lobbyregister eingeführt werden soll. Wir sehen dies als wichtigen Schritt für mehr Transparenz und Vertrauen in die Politik.

LobbyControl setzt sich seit vielen Jahren für die Einführung eines verpflichtenden, sanktionsbewehrten Lobbyregisters auf gesetzlicher Grundlage in Deutschland ein. Der Austausch zwischen Interessenträger:innen und der Politik ist ein wichtiges Element demokratischer Meinungs- und Willensbildung. Er ist im Hinblick auf den Bedarf an Fachwissen und Information aus verschiedenen Teilen der Gesellschaft und Wirtschaft für ausgewogene und qualifizierte politische Entscheidungen auch notwendig. Um Chancengleichheit bei der Beteiligung an der politischen Meinungs- und Willensbildung herzustellen, um Ausgewogenheit und Integrität bei der Interesseneinbindung zu gewährleisten und um für Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen zu sorgen, sollte dieser Austausch jedoch klaren Regeln folgen und hinreichend transparent sein.

Ein verpflichtendes Lobbyregister ist ein zentrales Element eines Rahmens für Transparenz und Integrität in der politischen Interessenvertretung. Das zeigen auch die verschiedenen Standards und Leitlinien für eine wirksame Lobby-Regulierung, die auf internationaler Ebene erarbeitet wurden.

Dazu gehören die „Grundsätze für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit“ der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die Empfehlungen des Ministerkomitees der Europarats zur Regulierung von Lobbyaktivitäten im Kontext öffentlicher Entscheidungsfindung (2017) sowie die von internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeiteten *International Standards for Lobbying Regulation*. Diese Standards bilden einen wichtigen Referenzpunkt für die Bewertung von nationale Regelungen.

Es ist sehr begrüßenswert, dass alle Bundestagsfraktionen die Einführung eines solchen Lobbyregisters im Grundsatz befürworten, wie den vorliegenden drei Gesetzentwürfen und den beiden Anträgen zu entnehmen ist.

Im Folgenden konzentrieren wir uns zunächst auf den Entwurf für ein Lobbyregistergesetz der Regierungskoalition. Anschließend gehen wir kurz auf die anderen Gesetzentwürfe und Anträge ein.

Zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Lobbyregistergesetz

Allgemein

Vorgeschlagen wird die Einführung einer gesetzlichen Registrierungspflicht für diejenigen, die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag ausüben. Auftragnehmer, die von Dritten mit der Vertretung von Interessen beauftragt werden, werden verpflichtet, Angaben zu ihren Auftraggebern zu machen, unabhängig davon, ob es sich um eine Agentur, Rechtsanwält:innen oder selbstständige Einzelpersonen handelt. Verstöße gegen die Registrierungspflicht sollen als Ordnungswidrigkeit geahndet und sanktioniert werden. Damit erfüllt der Gesetzentwurf grundlegende Anforderungen einer gesetzlichen und sanktionsbewehrten Registrierungspflicht für ein breites Spektrum an Lobbyakteuren, was wir ausdrücklich begrüßen.

Im Vergleich zum ersten öffentlich gewordenen Entwurf hat es einige wesentliche Verbesserungen gegeben. Allerdings gibt es weiter relevante Stellen, an denen Verbesserungen sinnvoll wären. Wir gehen im folgenden auf wesentliche Punkte ein.

Geltungsbereich: Bundesregierung und Ministerien mit erfassen

Bislang sieht der Gesetzesentwurf nur eine Registrierungspflicht vor für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag. Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung und ihren Ministerien wäre somit in keiner Weise von den Vorschriften des Gesetzes betroffen. Der Entwurf der Koalition bliebe damit in einem entscheidenden Punkt hinter den von allen oben erwähnten internationalen Organisationen empfohlenen Minimalstandards zurück. Innerhalb der Exekutive werden für viele Interessenträger:innen wichtige Entscheidungen getroffen, ein Großteil

der Gesetzentwürfe und alle Verordnungen formuliert. Entsprechend zielt ein großer Teil der Lobbyaktivitäten auf Prozesse innerhalb der Exekutive. Vor diesem Hintergrund ist es weder nachvollziehbar noch überzeugend begründbar, warum Lobbyaktivitäten gegenüber der Exekutive vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen sein soll.

Wir sehen die Ankündigung der Koalition positiv, den Anwendungsbereich mit einem Änderungsantrag auf die Bundesregierung ausdehnen zu wollen. Allerdings lag dieser Änderungsantrag zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Stellungnahme noch nicht vor.

Wir empfehlen eindringlich, die Lobbyarbeit gegenüber der Bundesregierung und ihren Ministerien ebenfalls vom Lobbyregister zu erfassen. Dabei ist es wichtig, dass die Registrierungspflicht für Lobbyarbeit gegenüber allen Stellen und Ebenen gilt, die an der Rechtsetzung oder sonstigen politischen Entscheidungen der Bundesregierung beteiligt sind.

Exekutive und legislative Fußspur

Darüber hinaus empfehlen wir, das Lobbyregister um eine sogenannte exekutive bzw. legislative Fußspur zu ergänzen. Mit diesem Instrument soll die Mitwirkung von Lobbyist:innen an der Entstehung von Gesetzentwürfen nachvollziehbarer werden.

Das Lobbyregister bringt Transparenz in den Bereich der Lobbyakteure. Es fokussiert auf die Akteure, ihre Auftraggeber und Finanzierung. Idealerweise gibt es auch Auskunft darüber, wer auf welche Gesetze einwirken möchte. Eine exekutive bzw. legislative Fußspur wäre eine wichtige und sinnvolle Ergänzung, um konkrete Lobbyeinflüsse auf die Gesetzesgenese – vor allem im Bereich der Exekutive – sichtbar zu machen. Ziel dabei ist es, mit der Einbindung von Interessen offen umzugehen und somit nachvollziehbarer zu machen, welche Entscheidungen, Abwägungen und Informationen einem Gesetzentwurf zu Grunde liegen. Transparenz in diesem Bereich sorgt zudem dafür, das Ziel einer ausgewogenen Beteiligung verschiedener Interessengruppen zu untermauern.

Wünschenswert wäre eine Verknüpfung der Fußspur mit dem Lobbyregister, sodass die Informationen über die Mitwirkung an Gesetzen direkt aus der Lobbyregister-Datenbank oder auch dem Dokumentationssystem des Bundestages abgelesen werden können.

Zu jedem Gesetzesentwurf sollte es eine Dokumentation der beteiligten Interessenvertreter:innen geben, aus der hervorgeht, welche Stellungnahmen abgegeben wurden, wer an ministeriellen Anhörungen teilgenommen hat, mit welchen Akteuren es weitere Gespräche und Kontakte gab. Als Stellungnahmen sollten dabei alle bei den Ministerien eingegangenen Texte gelten, die Bezug auf einen Gesetzgebungsprozess nehmen und von eingetragenen Interessenvertreter:innen stammen – und zwar unabhängig davon, ob die Stellungnahmen im Rahmen einer formalen Beteiligung („Verbändebeteiligung“) oder informell übersandt wurden.

Ebenfalls sollte dokumentiert werden, welche Sachverständigen, Gutachten oder weitere Expertise von den Bundesministerien zur Erarbeitung des Gesetzentwurfes herangezogen wurden. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn ein Ministerium oder eine andere an der Gesetzesformulierung beteiligte Stelle externen Sachverstand beauftragt hat.

Eine qualifizierte Regelung für eine exekutive bzw. legislative Fußspur gibt Auskunft darüber, welche Akteure auf welche Weise und in welcher Intensität an der Gesetzesentstehung beteiligt waren. Eine bloße Auflistung der Mitwirkenden wie etwa in § 3 des Entwurfs der Fraktion der AfD vorgeschlagen, reicht dafür nicht aus.

Bei der Erarbeitung einer Regelung für eine exekutive bzw. legislative Fußspur empfehlen wir, auf die Erfahrungen aus anderen Ländern zurückzugreifen. Der Sachstand „Legislativer Fußabdruck“ des Wissenschaftlichen Diensts des Bundestags (WD 3 – 3000 – 126/17) gibt hierzu einen guten Überblick. Hervorheben möchten wir hier Estland und Slowenien.

Definition Registrierungspflicht

Ein zentrales Ziel eines Lobbyregisters ist es transparent zu machen, wer für wen Lobbyarbeit betreibt. Ein Register sollte dabei alle unterschiedlichen Typen von Lobby-Akteuren erfassen und direkt aufzeigen, wer Lobbyarbeit betreibt und, wo zutreffend, in wessen Auftrag.

Der Gesetzentwurf baut in §1 auf einer sehr breiten und allgemeinen Definition von Interessenvertretung auf. Nach Abs. 1 wird Interessenvertretung dann registrierungspflichtig, wenn sie entweder regelmäßig betrieben wird, auf Dauer angelegt ist, für Dritte erfolgt, oder eine bestimmte Zahl an Interessenvertretungskontakten innerhalb eines bestimmten Zeitraums überschritten wird. In Abs. 3 werden einige Ausnahmen von der Registrierungspflicht definiert (siehe dazu unten).

Positiv hervorzuheben ist, dass mit dem hier gewählten Ansatz zunächst alle relevanten Akteure und alle möglichen Formen der Interessenvertretung in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Zugleich unterscheidet sich der Ansatz von denjenigen in den meisten anderen Ländern mit verpflichtenden Lobbyregistern oder auch von dem von LobbyControl und abgeordnetenwatch.de 2017 entwickelten Gesetzentwurf¹. Dort wurde vorgeschlagen, die Registrierungspflicht an objektive Tatbestandsmerkmale zu knüpfen und den registrierungspflichtigen Akteurskreis durch zeitliche bzw. finanzielle Schwellenwerte einzugrenzen. Dieser Ansatz hat zwar ebenfalls Nachteile, da es auch hier zu Umgehungsstrategien kommen kann. Zeitliche oder finanzielle Budgets können künstlich kleingerechnet werden, um Schwellenwerte zu unterlaufen. Dennoch würden wir diesen Ansatz weiter empfehlen, da eine sehr grobe Definition zu Unsicherheit bei Betroffenen und auch der registerführenden Stelle führen kann.

1 Siehe <https://www.lobbycontrol.de/2017/02/durchblick-fuer-die-demokratie-gesetzentwurf-fuer-lobbyregister-vorgestellt/>

Sollte der gewählte Ansatz nicht mehr geändert werden, empfehlen wir, bei der Einrichtung des Registers in Leitlinien oder Ausführungsbestimmungen zum Gesetz weitere Kriterien zu entwickeln, mit denen registrierungspflichtige Interessenvertretung von nicht-registrierungspflichtiger Interessenvertretung abgegrenzt wird. Dies würde eine erfolgreiche Einführung des Registers erleichtern.

Klare Benennung von Auftraggebern

Kern eines Lobbyregisters muss es sein, dass erkennbar wird, wer für wen Lobbyarbeit macht. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, dass bei der Lobbyarbeit für Dritte die konkreten Auftraggeber benannt werden. Die Möglichkeit, statt konkreten Auftraggebern nur die Branche anzugeben, würde das Register im Kern beschädigen. Es bliebe dann hinter den Minimalanforderungen an ein Lobbyregister zurück, so wie sie etwa in den Empfehlungen des Europarats oder der OECD festgehalten sind.²

Daher ist es sehr begrüßenswert, dass der vorliegende Entwurf nun in § 2 Abs. 1 f „Angaben zu Auftraggebern“ verlangt, „wenn die Interessenvertretung Fremdinteressen betrifft“. Aus unserer Sicht ist dieser Punkt von zentraler Bedeutung.

Zur Begründung: Branchenangaben schaffen keine ausreichende Transparenz. Sie schaffen in umstrittenen Politikfeldern keine Klarheit darüber, welches konkrete Partikularinteresse dahinter steht (etwa in einem Feld wie „Energiepolitik“: geht es um Windkraft, Kohle, US-Flüssiggas, Nordstream 2 oder andere ausländische Öl- und Gaskonzerne?). Branchenbezeichnungen bieten die Möglichkeit, brisante Interessen hinter Vorfeldorganisationen zu verstecken, die dann etwa als „Zivilgesellschaft“ deklariert werden (siehe Lobbyarbeit Aserbaidschans in Europa über die Association for Civil Society Development in Azerbaijan, ACSDA). Zudem werden branchenübergreifende Organisationen wie Denkfabriken nicht richtig erfasst. Branchenangaben würden daher das Ziel eines Lobbyregisters, Transparenz zu schaffen, in großem Umfang unterlaufen.

Positiv ist, dass nach § 2 Abs. 3 die Angaben zu Auftraggebern unmittelbar getätigt werden müssen. Damit geht der Entwurf über die Anforderungen beispielsweise des EU-Transparenzregisters hinaus, in dem Klienten oder Mandanten von Lobby-Beratungsunternehmen mitunter erst mit mehr als einem Jahr Verzögerung eingetragen werden.

Kanzleien und Rechtsanwälte als Lobby-Dienstleister

LobbyControl begrüßt, dass auch Anwälte und Kanzleien erfasst sind, wenn sie Interessenvertretung betreiben. Dies ist im Sinne einer umfassenden Transparenz und der

2 Europarat: Guiding principles on devising policy at national level to regulate lobbying, No. 11 c. <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>. OECD: The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Siehe Prinzip 5: „identify its beneficiaries, in particular the ordering party“.

Gleichbehandlung wesentlich. Wir würden an dieser Stelle aber empfehlen, die Abgrenzung zwischen Rechtsberatung und politischer Interessenvertretung genauer zu beschreiben, dadurch klarer zu ziehen und Schlupflöcher zu vermeiden.

Ausnahmen

Der Gesetzentwurf sieht Ausnahmen von der Registrierungspflicht vor. Einige davon sind durchaus berechtigt oder auch notwendig. Einige Ausnahmen sind allerdings zu weit gefasst und sollten überdacht werden, um dem Grundsatz der Gleichbehandlung Rechnung zu tragen.

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kirchen und Religionsgemeinschaften

So erscheint die Ausnahmeregelung für die Sozialpartner zu weitgehend und zu allgemein. Zwar ist es richtig, dass Art. 9 Abs. 3 GG der Regulierung gewisse Grenzen setzt. Dennoch sollte eine verfassungskonforme Lösung möglich sein, die keine so weitreichende Ausnahme für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vorsieht. Eine Ausnahme sollte auf die spezifische Rolle als Tarifpartner abzielen und somit deutlich enger gefasst werden. Im EU-Transparenzregister sind die meisten deutschen Gewerkschaften, der DGB, der BDA und viele Arbeitgeberverbände ebenfalls eingetragen.

Auch für Kirchen und Religionsgemeinschaften sollte die Ausnahme deutlich enger gefasst werden und sich auf religionsspezifische Angelegenheiten beschränken, etwa zum Verhältnis Staat Kirche. Die Einwirkung von kirchlichen Vertretungen oder organisierten Religionsgemeinschaften auf allgemeine Gesetze, zum Beispiel in ethischen Fragen, sollte nicht von vornherein vollständig ausgenommen sein. An dieser Stelle möchten wir ebenfalls auf das EU-Register verweisen, das hier deutlich engere Ausnahmen vorsieht.

Lokaler Charakter

Die Ausnahme zu Interessenvertretung mit „lokalem Charakter“ (§ 1 Abs. 3 b) überzeugt nicht. Wenn ein Anliegen den Bundestag und/oder die Bundesregierung erreicht, sind in der Regel auch weitere Interessen zumindest mittelbar betroffen, die über „zwei Wahlkreise“ hinausweisen. Lobbyarbeit für lokale Großprojekte oder Subventionierung einzelner Standorte sollte nicht vom Anwendungsbereich des Registers ausgeschlossen sein. Wir empfehlen die Ausnahme zu streichen oder zumindest zu präzisieren.

Angaben im Register

Finanzangaben

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass registrierte Interessenvertreter:innen verschiedene Angaben zu ihrer Finanzierung und ihren Budgets machen sollen. Das begrüßen wir ausdrücklich, da Angaben zur Finanzierung wichtig sind, um die Interessenlage eines Lobbyakteurs richtig einzuordnen.

Die Angaben zu Finanzierung und zu Lobby-Aufwendungen sind aber nicht verpflichtend. Lobby-Akteure können die Angaben verweigern, sie werden dann in einer gesonderten öffentlichen Liste

geführt. Ihnen kann dann ein Hausausweis für den Bundestag versagt werden, und sie dürfen sich nicht registrierte Interessenvertreter nennen.

LobbyControl hält diese Lösung für unbefriedigend. Derartige Opt-Outs lassen weiter zu, dass bestimmte Akteure die Transparenzanforderungen unterlaufen. Dies verhindert eine umfassende Transparenz und schafft keine gleichen Regeln für alle. Das deutsche Lobbyregister würde damit hinter den Anforderungen anderer Lobbyregister zurückbleiben.

Wir schlagen vor, zumindest die Angabe der Lobbybudgets (pro Auftraggeber) verpflichtend zu machen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum nicht zumindest die Systematik des EU-Transparenzregisters auch in Deutschland anwendbar sein sollte. Dort gehört die Offenlegung der Lobbybudgets (inklusive der Personalkosten) zum festen Bestandteil der Registrierung.

Noch besser fänden wir die weitergehende Lösung, die gesamten Finanzangaben gemäß §2 Absatz 1 Buchstaben h) bis j) für verpflichtend zu erklären. In diesem Fall würden wir nur eine Härtefallregelung für den Punkt i) ergänzen. Für manche Akteure, etwa wenn sie im Ausland zu Menschenrechts- oder Demokratiefragen arbeiten, kann eine Offenlegung von Geldgebern zu einer Bedrohung für ihre Arbeit führen. Sie sollten daher die Möglichkeit erhalten, (nur) diese Angabe unter Angabe einer genauen Begründung zu verweigern. In diesem Fall sollte das Register ein Feld für die Begründung enthalten, damit diese öffentlich wird und auf Plausibilität überprüft werden kann. Die registerführende Stelle sollte zudem in ihren Leitlinien Kriterien aufstellen, was berechtigte Gründe für die Verweigerung sein können und im Einzelfall entscheiden.

Generell sollten bei den Lobby-Ausgaben die Personalkosten mit erfasst werden. Sie machen einen wesentlichen Teil des Aufwands für Interessenvertretung aus. Sie auszuklammern, verzerrt das Bild. Je nach Art der Interessenvertretung machen Personalkosten einen höchst unterschiedlichen Anteil an den Aufwendungen aus.

Bei Lobbydienstleistern wie Agenturen, Kanzleien oder Beratern sollte der komplette Auftragswert (in Stufen) angegeben werden. Auch hier kann das EU-Transparenzregister eine Orientierung bieten.

Weiterhin sollten einige der Erläuterungen zu den Finanzangaben aus der Gesetzesbegründung in den Gesetzestext aufgenommen werden, um für ein höheres Maß an Klarheit und Verbindlichkeit zu sorgen. Das gilt insbesondere für die Angaben zu finanziellen Aufwendungen und der Herkunft und Höhe von Geldern (Buchstaben h bis j).

Umfang und Gegenstand der Lobbyarbeit

Lobbyist:innen müssen laut dem Entwurf von CDU/ CSU und SPD nur vage Angaben zu ihrem Interessenbereich machen, statt konkret – wo möglich – einzelne Gesetzgebungsvorhaben und Entscheidungsprozesse zu benennen, auf die sie einwirken wollen. Das ist inzwischen beispielsweise im EU-Transparenzregister, aber auch in USA, Kanada oder Irland besser gelöst.

Auch muss zu den Lobbyaktivitäten selbst nichts angegeben werden. Hier sollte nachgebessert werden.

Verhaltenskodex

Es ist begrüßenswert, dass der Entwurf die Einhaltung von Verhaltenskodizes vorsieht. Allerdings beschränkt sich der Entwurf darauf, die Einhaltung der Kodizes allein der Selbstorganisation zu überlassen. Dies kann aber zu einer großen Uneinheitlichkeit in den Kodizes und deren Auslegung führen. Zudem ist fraglich, welche Konsequenzen eine Verletzung der Vorgaben unter § 3 Abs. 3-6 nach sich zieht und wie etwa die Einhaltung der in Abs. 5 formulierten Vorgabe zur Unzulässigkeit von Erfolgshonoraren überprüft wird.

Wir halten es daher für empfehlenswert, dass der Bundestag (ggf. gemeinsam mit der Bundesregierung) einen eigenen Verhaltenskodex erarbeitet, den alle Interessenvertreter:innen mit Eintragung in das Register verpflichtend einhalten müssen und dessen Einhaltung von der registerführenden Stelle überprüft wird. Dieser Verhaltenskodex sollte sich auf wichtige normative Kernpunkte transparenter und integrierter Interessenvertretung beschränken. Berufsständische Kodizes und Mechanismen der Selbstkontrolle können ergänzend gelten und erweiterte Standards setzen, die nicht gesetzlich geregelt werden können oder sollten.

Sehr begrüßenswert ist, dass der Entwurf ein Verbot von erfolgsabhängigen Honoraren vorsieht (§ 3 Abs. 5). Auch die Pflicht zur Nennung von Anliegen und Auftraggebern nach Abs. 3 ist positiv. Unklar bleibt hingegen, wie diese Regeln durchgesetzt werden und welche Folgen Verstöße haben. Hier sollte eine klare Regelung geschaffen werden.

Verbindlichkeit des Registers: Kontrolle und Sanktionen

Für ein funktionsfähiges und verbindliches Lobbyregister ist essentiell, dass die zu leistenden Angaben wahrheitsgemäß und vollständig sind und die Registrierungspflicht nicht einfach umgangen werden kann. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, ist ein Mechanismus zur Prüfung und Kontrolle in Verbindung mit Sanktionen bei fehlenden oder falschen Angaben notwendig. Wir begrüßen es daher, dass der Entwurf in § 5 einen neuen Ordnungswidrigkeits-Tatbestand einführt.

Zusätzlich empfehlen wir, Vorgaben für die registerführende Stelle zur Prüfung der Angaben zu erarbeiten. Angaben sollten regelmäßig auf Plausibilität geprüft werden. Darüber hinaus sollte es ein Beschwerdeverfahren geben, auch hier sei auf das EU-Transparenzregister verwiesen.

Die registerführende Stelle sollte einen Tätigkeitsbericht erstellen, in dem auch die Funktionsfähigkeit und Praxistauglichkeit der Registers und seiner rechtlichen Grundlagen bewertet wird. Ein Vorbild könnten hier die Berichte des Bundestagspräsidenten zur Parteienfinanzierung sein.

LobbyControl schlägt darüber hinaus vor, die Führung und Kontrolle des Registers einer neuen, unabhängigen Stelle zu übertragen anstelle der Bundestagsverwaltung. Dies könnte in Form eines Lobby-Transparenzbeauftragten mit entsprechenden Kompetenzen geschehen. Dies würde die Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit stärken.

Evaluation

Das Lobbyregister-Gesetz sollte zum Ende jeder Legislaturperiode evaluiert werden. Wir empfehlen, eine entsprechende Frist bereits im Gesetz zu verankern.

Fazit zum Entwurf von CDU/CSU und SPD

Der Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD sieht ein verpflichtendes Lobbyregister vor, das alle Arten von Lobby-Akteuren erfasst, die Nennung der konkreten Auftraggeber vorsieht, Rechtsanwälte, die Lobbyarbeit betreiben, miteinbezieht und Sanktionen bei Verletzung der Vorschriften vorsieht. Damit sind wesentliche Elemente einer effektiven Lobby-Regulierung gegeben, was wir ausdrücklich begrüßen. Wichtig ist, dass nun die Bundesregierung und ihre Ministerien – wie von CDU/CSU und SPD bereits angekündigt – ebenfalls Teil des Lobbyregisters werden. Die Opt-Out-Möglichkeiten bei den Finanzangaben sowie die zu weitreichenden Ausnahmen sollten dagegen überarbeitet werden. Konkretisiert und ausgeweitet werden sollten die Angaben zu Gegenstand und Zielen der Lobbyarbeit. Gelingt es, hier noch einige Verbesserungen zu erreichen, kann das im Entwurf vorgeschlagene Lobbyregister – unter Einbeziehung der Bundesregierung – durchaus an internationale Standards anknüpfen. In einer solch verbesserten Form und mit der Ergänzung um eine exekutive bzw. legislative Fußspur wäre ein deutlicher Fortschritt hin zu mehr Transparenz bei der politischen Interessenvertretung erreicht.

Zum Entwurf der Fraktion Die Linke

Der Gesetzentwurf der Fraktion Die Linken schlägt ein umfassendes Lobbyregister für die unmittelbare Interessenvertretung gegenüber Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat vor. Der Entwurf basiert in weiten Teilen auf einem 2016/17 von abgeordnetenwatch.de und LobbyControl erarbeiteten Text, der modellhaft aufzeigen sollte, wie ein Lobbyregister-Gesetz aussehen könnte. Den Entwurf stellten wir der Öffentlichkeit vor, um gesetzgeberische Tätigkeiten im Bundestag zum Thema Lobbyregister anzuregen. Die Fraktion Die Linke hat in den Entwurf in weiten Teilen übernommen und mit einigen Modifikationen in den Bundestag eingebracht. Wenig überraschend dürfte daher sein, dass wir den grundsätzlichen Regelungsansatz begrüßen und viele der enthaltenen Regelungselemente für sinnvoll erachten. Wir möchten zugleich betonen, dass wir unsere Arbeit als überparteilich verstehen und auch den Gesetzesentwurf von 2017 als überparteilichen Debatten-Anstoß ansehen, der allen Parteien offen steht.

Im Kern orientiert sich der Entwurf im Vergleich zu dem von CDU/CSU und SPD stärker an der Systematik bereits lange bestehender Lobbyregister-Regelungen wie in den USA. Die Registrierungspflicht wird – unabhängig von der Intention der Handelnden – geknüpft an die Kontaktierung von Funktionstragenden in Bezug auf einen Rechtssetzungsakt oder eine sonstige in § 3 genannte Entscheidung oder Prozess. Damit ist ein klar abgrenzbares Kriterium gegeben, wann eine Pflicht zur Registrierung vorliegen kann.

Um jedoch nur diejenigen zu erfassen, die organisiert und planvoll und auf der Grundlage entsprechender Strukturen Einfluss nehmen wollen, bestimmt § 4 allgemeine Ausnahmen von der Registrierungspflicht, die sich auf finanzielle Schwellenwerte beziehen. § 5 definiert darüber hinaus besondere Ausnahmen.

Die von den Registrierten zu leistenden Angaben entsprechen im allgemeinen denen, die auch im Entwurf von CDU/CSU und SPD vorgesehen sind, sind aber an vielen Stellen detaillierter. Im 2017 von LobbyControl und abgeordnetenwatch.de vorgestellten Entwurf waren die Angaben zur Kontaktierung von Funktionstragenden nach § 7 Abs. 6 nicht enthalten. Um die Mitwirkung von Interessenvertreter:innen an der Rechtsetzung transparenter zu machen, empfehlen wir stattdessen eine exekutive bzw. legislative Fußspur (ohne Veröffentlichung der Namen von Mitarbeitenden unterhalb der Leitungsebene in Bundesministerien oder Mitarbeitenden von Abgeordneten oder Fraktionen im Bundestag). Eine solche Regelung sollte aber über die in § 6 Abs. 4 vorgeschlagene Auflistung von Interessenvertreter:innen hinausgehen (siehe oben).

Zum Entwurf der Fraktion der AfD

Auch der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD schlägt die Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat vor. Die Definition der Registrierungspflicht überzeugt jedoch nicht, sie bleibt unklar und ist zum Teil widersprüchlich. Lobbyist:innen werden als Träger privatwirtschaftlicher Interessen definiert, die planmäßig darauf

abzielen, die Rechtsetzung des Bundes zu beeinflussen (§ 2 Abs. 1). Da es außer der in § 5 getroffenen minimalen Ausnahme für umsatzsteuerliche Kleinunternehmer:innen keine weiteren Abgrenzungen oder Schwellenwerte gibt, erscheint diese Definition deutlich zu weitgehend und unklar. Ein nahezu unüberschaubarer Kreis von Personen und Akteuren wäre potenziell von der Regelung betroffen. Widersprüchlich erscheint, dass in mehreren Stellen des Entwurfs die Interessenvertretung lediglich als Versuch der Einflussnahme auf die Rechtsetzung des Bundes definiert wird. An anderen Stellen (§ 4) aber auch andere politische Prozesse benannt werden. Weiterhin sind die zu leistenden Angaben im Lobbyregister nach § 9 kaum aussagekräftig. Angaben zur Finanzierung oder Lobbybudgets fehlen vollständig. Positiv ist lediglich, dass Lobbydienstleister Angaben zu ihren Auftraggebern machen müssen.

Besonders merkwürdig ist, wie das Register geführt werden soll. Als registerführende Stelle soll nach § 12 eine juristische Person des Privatrechts fungieren. Diese soll nach § 14 zudem sowohl von den Registrierten als auch von denjenigen, die Einsicht in das Register nehmen wollen, Gebühren erheben. Damit wird der Grundgedanke eines Lobbyregisters – die Herstellung von Transparenz für die breite Öffentlichkeit – konterkariert. Zudem soll das Register zwar nach § 11 Abs. 2 „elektronisch“ geführt werden, § 14 Abs. 2 legt dagegen nahe, dass die Einsicht in das Register über „Ausdrucke“ erfolgt. Mit diesem Ansatz würde einem hohen bürokratischen Aufwand ein minimaler Transparenzgewinn gegenüberstehen.

Zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen fordert ein verbindliches, öffentliches und sanktionsbewehrtes Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber Bundestag und Bundesregierung, was wir im Grundsatz begrüßen. Der Antrag schlägt eine Abgrenzung der registrierungspflichtigen Interessenvertreter:innen über zeitliche und finanzielle Schwellenwerte vor und fordert eine klare Definition von Interessenvertretung. Das ist richtig, kann aber ohne weitere Details nicht weiter bewertet werden.

Die im Lobbyregister geforderten Angaben erfüllen die zentralen Anforderungen. So müssen Auftraggeber benannt werden sowie Angaben zu finanziellen Aufwendungen und zur Finanzierung gemacht werden, was wir begrüßen.

Gut ist außerdem, dass ein verbindlicher Verhaltenskodex gefordert wird, anders als derzeit von CDU/CSU und SPD in ihrem Entwurf vorgesehen. Als Sanktionen bei Verstößen gegen die Registerregeln und den Verhaltenskodex werden allerdings lediglich registerbezogene Sanktionen vorgeschlagen. Hier empfehlen wir einen Schritt weiter zu gehen und ergänzend einen Ordnungswidrigkeits-Tatbestand einzuführen, wie es die Entwürfe von CDU/CSU/SPD und der Fraktion Die Linke vorsehen.

Positiv ist weiterhin, dass der Antrag in II g die Einführung eines legislativen Fußabdrucks vorschlägt. Demnach soll die Beeinflussung von Vorlagen der Exekutive durch Lobbyist:innen dokumentiert und transparent gemacht werden. Wünschenswert wären aber auch an dieser Stelle detailliertere Angaben dazu, welche Angaben im Rahmen des legislativen Fußabdrucks gemacht werden sollen und an welcher Stelle sie veröffentlicht werden.

Allgemein enthält der Antrag viele richtige Vorschläge und Grundsätze und erhält daher unsere Zustimmung. Allerdings ist auf der Grund der an vielen Stellen fehlenden Details eine eingehende Bewertung nicht möglich.

Zum Antrag der Fraktion der FDP

Der sehr kurz gehaltene Antrag der Fraktion der FDP schlägt ebenfalls die Einführung eines Lobbyregisters für die Lobbyarbeit gegenüber Bundestag und der Bundesregierung und ihren Ministerien vor. Begrüßenswert ist, dass die FDP die Transparenz über die Finanzierung von Interessenvertretungen betont und hier anders als CDU/CSU und SPD keine Verweigerungsmöglichkeit vorsieht. Darüber, welche Angaben ansonsten im Lobbyregister enthalten sein sollen, schweigt sich der Antrag dagegen aus. So wird nicht einmal die Minimalanforderung an ein Lobbyregister – die Nennung von Auftraggebern – explizit erwähnt. Möglicherweise kann das unter „Offenlegung der Finanzierungsquellen“ subsummiert werden. Wenn dem so ist, sollte das deutlich gemacht werden.

Positiv ist, dass gefordert wird, alle Formen der Interessenvertretung gleich zu behandeln. Aber auch hier fehlen in der Aufzählung der Akteure Lobbydienstleister wie Lobbyagenturen (Nr. 2).

Begrüßenswert ist, dass auch die FDP fordert, dass Rechtsanwält:innen nicht von den Transparenzpflichten ausgenommen sein sollen, soweit Lobbyarbeit betrieben wird. Hieraus lässt sich ablesen, dass im Grundsatz eine Offenlegung der Identität von Auftraggebenden befürwortet wird.

Eine umfassende exekutive bzw. legislative Fußspur wird in dem Antrag nicht gefordert. Lediglich die Praxis der Bundesregierung, im Rahmen der Verbändebeteiligung eingeholte Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen zu veröffentlichen, soll verstetigt werden. Das ist nicht ausreichend für eine qualifizierte exekutive bzw. legislative Fußspur.

In seiner Allgemeinheit geht der Antrag der FDP zwar in die richtige Richtung, weist aber Lücken auf und lässt auf Grund der zum Teil sehr allgemeinen Aussagen viele Fragen offen.