

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff
Rudolf-Ditzen-Weg 12
13156 Berlin
Tel: 030/48097948 / mobil: 0163 9012445
Fax: 032226859576
Mail: HeinrichWolff@t-online.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung
Ausschussdrucksache
19 - G - 49
30. September 2020

dienstl.
Universität Bayreuth
Universitätsstr. 30
D-95447 Bayreuth
0921556030/ Fax:-6032
Heinrich.Wolff@Uni-Bayreuth.de

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung vor dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 01.10.2020 von 16.00 bis 18.00 Uhr im Deutschen Bundestag, Paul-Löbe Haus, Raum E 200

zu

- (1) Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des verpflichtenden Lobbyregisters (Lobbyregistergesetz) – BT-Drs. 19/15 (Initiative der Fraktion DIE LINKE)
- (2) Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen– BT-Drs. 19/836 (Initiative der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)
- (3) Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen – BT-Drs. 19/15773 (Initiative der Fraktion der FDP)
- (4) Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz) – BT-Drs. 19/22179 (Initiative der Fraktionen der CDU/CSU und SPD) – im Folgenden Koalitionsentwurf.
- (5) Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Registers für Lobbyisten, Nichtregierungsorganisationen und Lobbydienstleister (Lobbyregistergesetz – LobRegG) – BT-Drs. 19/22183 (Initiative der Fraktion der AfD)

I. Allgemein

1. Grundsätzliches zu Interessenvertretung

1. Alle zur Beratung stehenden parlamentarischen Dokumente befassen sich mit der gleichen Frage – der Regulierung der Einflussnahme von Interessen auf dem politischen Meinungsbildungsprozess. Es handelt sich dabei um ein heikles, demokratiesensibles Thema, dessen fehlerhafte Handhabung erheblichen verborgenen Schaden anrichten kann. Die Einflussnahme von Interessen ist für eine repräsentative Demokratie Fluch und Segen zugleich. Ihre staatliche Regulierung ist der Versuch der Formalisierung des Informalen.

2. Vorteile der Interessenvertretung

2. Die Vorteile der Interessenvertretung für die Demokratie sind insbesondere:
 - Sie garantiert das Einfließen von Sachargumenten und Expertenwissen, das ansonsten nicht gesehen würde.
 - Sie ermöglicht Innovation und eine dauerhafte Fortentwicklung des Rechtssystems.
 - Sie bildet die Grundlage für politische Entscheidungen, denn der Ausgleich von Interessen kann nur stattfinden, wenn Interessen vorher artikuliert wurden.

3. Nachteile der Interessenvertretung

3. Die Nachteile der Einflussnahme von Interessen sind die Gefahr

- der unsachlichen Einflussnahme, indem falsche Informationen gestreut werden, persönliche Vorteile und gerade nicht nur Informationen verteilt werden;
- der verborgenen Einflussnahme.
- des ungleichen Einflusses und des ungleichen Zugangs zum Willensbildungsprozess mit entsprechenden Folgen in Form einer unausgewogenen Entscheidung;
- der unproportionalen Einflussnahme und der unproportionalen Berücksichtigung, nach dem Motto: „ - wer am lautesten schreit, bekommt am meisten“.

4. Denkbare Schutzmaßnahmen

4. Diesen vier Gefahren kann man begegnen, indem man:
 1. Zugangsrechte zum politischen Meinungsbildungsprozess formuliert,
 2. sachliche Regelungen für die Interessenwahrnehmung aufstellt und
 3. bestehende Einflussnahmen oder Versuche der Einflussnahme offenlegt – entweder aus der Sicht der Interessenvertreter oder der Verantwortungsträger oder beider.

II. Die Unterschiede der vorliegenden Entwürfe

1. Gemeinsamkeiten

5. Alle zur Beratung anstehenden parlamentarischen Dokumente beschäftigen sich in unterschiedlicher Weise mit diesen drei Einschränkungmaßnahmen (s.o. Rn. 4), wobei die konkreten Vorschläge naturgemäß unterschiedlich sind.

2. Der Vorschlag BT-Drs. 19/15 der Fraktion DIE LINKE

6. Der Vorschlag BT-Drs. 19/15 der Fraktion DIE LINKE geht inhaltlich am weitesten. Er bemüht sich, durch eine umfassende Regulierung, nicht nur Transparenz, sondern auch Sachlichkeit in den Prozess einzubringen. Der Entwurf enthält ein ausgesprochen ausgeklügeltes Sanktionssystem. Die Transparenz wird sehr betont, das gegenwärtige System stark verändert und verfassungsrechtliche Probleme werden bewusst in Kauf genommen.

3. Der Koalitionsentwurf (BT-Drs. 19/22179)

7. Der Koalitionsentwurf (BT-Drs. 19/22179) schreibt das gegenwärtige System maßvoll fort und hält den Prozess weitgehend offen. Verfassungsrechtliche Probleme sind nicht offensichtlich. Die Kommunikation des einzelnen Abgeordneten mit den Bürgern bleibt außerhalb der Regulierung. Der Bürokratieaufwand hält sich in Grenzen.

4. Der Vorschlag BT-Drs. 19/22183 der Fraktion der AfD

8. Der Entwurf BT-Drs. 19/22183 der Fraktion der AfD bewegt sich sachlich zwischen den beiden erstgenannten Entwürfen und bemüht sich um eine detaillierte rechtliche Ausgestaltung mit mehreren Verordnungsermächtigungen. Er setzt aber eine ungewohnte Gegensätzlichkeit von demokratischem Volkswillen einerseits und Interessenvertretung andererseits voraus.

5. Positionspapier der Fraktion der FDP (BT-Drs. 19/15773)

9. Das Positionspapier der Fraktion der FDP betont die Notwendigkeit, die Finanzierungsquellen der Interessenvertreter offenzulegen. Es befindet sich weitgehend auf gleicher Linie mit dem Entwurf der Koalitionsfraktionen und verdient daher Zustimmung. Das Positionspapier bleibt allerdings sehr grundsätzlich und enthält sich Aussagen zu Details, bei denen in der Regel die Schwierigkeiten liegen.

6. Positionspapier der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN(BT-Drs. 19/836)

10. Das Positionspapier der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht etwas weiter als das der FDP-Fraktion und verlangt, zudem den Zugang zur Bundesregierung zu normieren und zum Teil auch die Ergebnisse der Einflussnahme transparent zu machen. Auch hier lebt die Überzeugungskraft des Papiers aber zum Teil von seiner Abstraktionshöhe.

III. Zugangsrechte

1. Differenzen

11. Die Frage der Gleichheit des Zugangs zur politischen Willensbildung, d.h. die Frage, ob die Verantwortlichen allen Interessenvertretungen eine vergleichbare Chance auf Gehör geben müssen, adressiert der Gesetzentwurf DER LINKEN sehr stark und das Papier der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNENansatzweise. Die anderen Vorschläge, und insbesondere der Koalitionsentwurf, knüpfen an die Eintragung als Interessenvertreter als Rechtsfolge kein Zugangsrecht zu den Verantwortlichen. Die politischen Verantwortungsträger werden dadurch nicht verpflichtet, Interessensvertretungen gleichermaßen Zugang zu gewähren.

2. Die Macht des Zugangs

12. Die mit diesem Problemkreis verbundenen Fragen dürfen nicht unterschätzt werden. Wer Gehör bei den Entscheidungsträgern findet, besitzt einen enormen Vorteil, auch wenn dieses Gehör nicht unsachlich oder unfair ausgenutzt wird. Möglich wären daher Regeln, die den gleichen Zugang der Interessensvertretungen sichern. Auszuschließen wäre allerdings eine inhaltliche Zensur der jeweiligen Interessenvertretung, weil die Demokratie von der Offenheit des Meinungsbildungsprozesses lebt.

3. Die Gründe für eine Zurückhaltung

13. Eine Regelung der Zugangsrechte würde mit dem freien Mandat kollidieren und eine erhebliche Formalisierung des Meinungsbildungsprozesses bewirken. Es ist daher sehr gut nachvollziehbar, dass der Koalitionsentwurf diese Frage ausklammert und hinsichtlich des Zugangs auf die Leistungsfähigkeit vor allem der Grundrechtsgewährleistungen und der politischen Eigengesetzlichkeiten vertraut, das sich zusammensetzt aus dem Dreieck aus Eigeninteresse an der Machterhaltung, der Abhängigkeit vom Wahlerfolg und der Gemeinwohlbindung.

IV. Standards der Interessenvertretung

1. Bestehende Grundmodelle

14. Bei den Standards für die Interessenvertretung stehen sich drei Modelle gegenüber: das Modell der staatlichen Regelung, das der Selbstregulierung der Interessenvertretungen und das der Nichtregulierung. Eine inhaltliche Festlegung auf Mindeststandards der Fairness, der Objektivität und der Nichtgewährung von persönlichen Vorteilen ist sinnvoll, so dass eine Regelung insgesamt sehr zu begrüßen ist.

2. Der Koalitionsentwurf

15. Der Koalitionsentwurf greift auf das Instrument der Selbstregulierung zurück, das er mit dem staatlichen Kontrollinstrument der Anerkennung verknüpft. Das erscheint sachgerecht, da dies die Gesellschaft in die Pflicht nimmt, dem Grenzbereich von politischer und gesellschaftlicher Willensbildung gerecht wird und eine angemessene Dynamik erzeugt.
16. Für Verstöße gegen die sachlichen Standards verweist der Koalitionsentwurf ebenfalls ausschließlich auf den Bereich der Verhaltensregeln (s. § 3 Abs. 2 Koalitionsentwurf). Die eingeführte Ordnungswidrigkeit knüpft nur an die Registrierungspflicht an, nicht aber an die Pflicht, den Verhaltenskodex einzuhalten.

V. Die Schaffung von Transparenz

1. Die Schaffung von Transparenz als sachliches Regelungsziel

17. Der Schwerpunkt der Regulierung liegt bei allen parlamentarischen Papieren auf dem dritten Bereich, der Verbesserung der Transparenz. Die Verbesserung der Transparenz ist dabei offensichtlich und unstrittig die sachadäquate Reaktion auf die Gefahren der Einflussnahme von Interessenvertretungen.
18. Die Transparenz ist ein wichtiges Ziel, das nur partielle verfassungsrechtlich geboten ist und das mit anderen Zielen in Widerstreit geraten kann. Ein Transparenzverständnis, nach dem so viel Transparenz wie möglich zu erreichen sei, wäre fehl am Platz. Es besteht nämlich die konkrete Gefahr, dass eine Zunahme der Transparenz zu einem Abnehmen der Ehrlichkeit führt.

2. Registrierungspflicht

19. Kernelement der Transparenz ist dabei bei allen Entwürfen eine Registrierungspflicht. Es bestehen allerdings erhebliche Unterschiede bei der Ausgestaltung des Registers, insbesondere bei der Frage, welche Inhalte aufzunehmen sind, wie das Register zu organisieren ist und welche Sanktionen für den Fall der Verletzung der Registrierungspflicht vorzusehen sind.

a) Sanktionen

20. Zur Sanktion sieht der Koalitionsentwurf einen Ordnungswidrigkeitstatbestand für Verstöße gegen die Registrierungspflicht und die Möglichkeit, ggf. den Zugang zu den Liegenschaften vom Umfang der Eintragung abhängig zu machen, vor. Darüber hinaus verbietet der Koalitionsentwurf die Vereinbarung eines Erfolgshonorars. Die weiteren in den anderen Papieren teilweise vorgeschlagenen Sanktionen wie die Veröffentlichung des Verletzers, die Nichtigkeit entsprechender Verträge, Vorteilsabschöpfungen oder öffentliche Berichtspflichten, die teilweise erhebliche

verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen, übernimmt der Koalitionsentwurf nicht.

21. Die Sanktionsausgestaltung im Koalitionsentwurf passt zu dem Charakter des Koalitionsentwurfes, sich hinsichtlich der staatlichen Regulierung weitgehend auf die Registrierungspflicht zu beschränken und ist insofern konsequent. Weiter wird der Bürokratieaufwand in Grenzen gehalten und die Transparenz im Vergleich zu anderen Gemeinwohlzielen nicht überproportional betont. Schließlich wird das System der im deutschen Recht bekannten Sanktionen beachtet.

b) Organisation

aa) Registerführende Stelle

22. Bei der Organisation und der Führung des Registers der Interessenvertretungen knüpft der Koalitionsentwurf, an den vorhandenen Bestand an und weist die Führung der Bundestagsverwaltung zu. Eine eigene Behörde mit eigenen Prüfungsrechten und Berichtspflichten ist nicht vorgesehen.
23. Dies entspricht der Regelungsabsicht des Koalitionsentwurfes, die gegenwärtige Regelung maßvoll fortzuschreiben. Das Installieren einer eigenen Behörde mit eigenem Untersuchungsauftrag würde den gegenwärtigen Prozess ohne ausreichenden Grund über Gebühr. Zudem würde ein erheblicher Bürokratiewachstum entstehen und der Bundestag wäre noch mehr damit beschäftigt, sich selbst zu verwalten.

bb) Aktualität

24. Die Aktualisierung der Daten ist im Koalitionsentwurf im Jahresrhythmus vorgesehen. Auch unter dem Gesichtspunkt des Bemühens, den bürokratischen Aufwand geringzuhalten, erscheint eine etwas häufigere Aktualisierung denkbar.

cc) Kein ausdrückliches Zugangsrecht

25. Einen ausdrücklichen Anspruch des Bürgers auf Information zu dem Register ist im Gesetz nicht vorgesehen. Die Zugangsmöglichkeit ergibt sich nur aus dem Umstand, dass das Register öffentlich geführt wird und die übermittelten Daten ins Internet gestellt werden. Der Zugang des Bürgers ist daher nur objektiv-rechtlich, nicht aber subjektiv-rechtlich gewährleistet. Der Idee der Neuregelung entsprechend wäre demgegenüber die Schaffung eines subjektiven Anspruchs naheliegend.

c) Registerinhalte

26. Der Koalitionsentwurf normiert zwei Typen von Inhalten, die Muss-Inhalte und die Soll-Inhalte. Die finanziell sensiblen Inhalte können mit der Folge verweigert werden, dass der betreffende Interessensvertreter oder Interessensvertreterin in eine separat geführtes Register eingetragen wird und der werbewirksame Titel der „registrierten Interessenvertretung“ nicht geführt werden darf und ggf. Nachteile beim Gebäudezugang bestehen. Die Zweiteilung des Registers als solche ist nachvollziehbar, da es sich auch hier um eine vorsichtige Fortentwicklung des geltenden Rechtes handelt.
27. Die Umschreibung der finanziellen sensiblen Angaben ist nicht ganz glücklich, da bei § 2 Abs. 1 lit i) Koalitionsentwurf nicht zweifelslos klar ist, ob es sich um eingehende oder ausgehende Zuwendungen der Interessenvertretung handeln muss (gemeint sind wohl nur die empfangenen Zuwendungen). Weiter müssten wohl aus grammatikalischen Gründen die Wörter „Offenlegung von“ gestrichen werden (ebenso bei § 2 Abs. 1 lit j)).***
28. Nicht völlig klar ist auch, wie der Fall zu beurteilen ist, dass jemand für unterschiedliche Auftraggeber tätig wird und getrennte Summen erhält. Die

Gesetzesbegründung geht davon aus, dass die Summen jeweils den entsprechenden Interessen zugeordnet werden, der Gesetzestext macht dies aber nicht ganz deutlich.

d) Registerpflicht

29. Die Umschreibung der Registrierungspflicht ist bei allen Diskussionsvorschlägen nicht einfach, was der Sache geschuldet ist. Der Koalitionsentwurf geht dreistufig vor: Er definiert einen tätigkeitsbezogenen Interessenvertretungsbegriff, verlangt für die Registrierungspflicht über die Interessenvertretung hinaus noch ein institutionelles Merkmal und normiert erhebliche Ausnahmen.

aa) Definition der Interessenvertretung - § 1 Abs. 2 Koalitionsentwurf

30. Die Definition der Interessenvertretung gem. § 1 Abs. 2 Koalitionsentwurf ist weit und allein tätigkeitsbezogen, wobei auf das Ziel abgestellt wird. Aus § 1 Abs. 3 lit. j) Koalitionsentwurf folgt, dass allerdings nur das eigeninitiative Tätigwerden erfasst wird, nicht das auf Anforderungen von Verantwortungsträgern, d.h. aus der Sphäre des Bundestages. Es wäre vielleicht überzeugender, wenn der Gedanke von § 1 Abs. 3 lit. j) Koalitionsentwurf gleich in die Definition der Interessenvertretung gem. § 1 Abs. 2 Koalitionsentwurf integriert würde.
31. Der Koalitionsentwurf in seiner bisherigen Fassung ist eine maßvolle Fortentwicklung des gegenwärtigen (auf Freiwilligkeit beruhendem) Zustands. Es liegt daher in seinem Charakter, dass er die Adressateneinflussnahme eng fasst. Die Grundausrichtung des Entwurfes beruht auf einer politischen Grundentscheidung, die selbst nicht der wissenschaftlichen Bewertung unterliegt. Dennoch erscheint eine Reduzierung des Begriffs allein auf die Einflussnahme auf das Parlament den politischen Verhältnissen nicht gerecht zu werden, denn viele Gesetzesideen entstehen in der Bundesregierung. Daher liegt es nahe, auch Einflussnahmen auf die politische Ebene der Bundesregierung einzubeziehen. Es ist daher zu begrüßen, dass die Koalitionsfraktion in der ersten Lesung angekündigt hat, die Regelungen auf die Bundesregierung zu erstrecken. Der Gesetzentwurf dazu lag den Papieren zur Einladung des Ausschusses aber noch nicht bei.
32. Die anderen heute zu Diskussion stehenden Papieren ziehen den Kreis der Verantwortungsträger teilweise sehr weit – womöglich zu weit. So erscheint ein Einbezug der Mitarbeiter der Ministerien nicht zwingend, weil dies zu einer Inflation der registrierungspflichtigen Vorgänge führen würde. Ein Einbezug des Bundesrates ist denkbar, liegt aber nicht nahe, da politische Leitentscheidungen nur selten im Bundesrat getroffen werden.

bb) Institutionalisierung - § 1 Abs. 2 Koalitionsentwurf

aaa) Interessenvertretung für Dritte

33. Der weite Begriff der Interessenvertretung wird eingeschränkt durch die in § 1 Abs. 1 Koalitionsentwurf niedergelegten institutionellen Anforderungen. Das Merkmal gem. § 1 Abs. 1 lit. c) Koalitionsentwurf, dass die Interessenvertretung für Dritte erfolgt, bereitet dabei Schwierigkeiten. Da die Aufzählung in § 1 Abs. 1 Koalitionsentwurf alternativ und nicht kumulativ zu verstehen ist (Wortlaut „entweder ... oder“), sind die Voraussetzungen gem. § 1 Abs. 1 lit. a), lit b) und lit. d) faktisch nur bei der Verfolgung von Eigeninteressen von Bedeutung, die aber wiederum nach § 1 Abs. 3 lit. a) Koalitionsentwurf in vielen Fällen keine Registrierungspflicht auslöst. Erfolgt die Vertretung im Interesse eines Dritten, greift die Registrierungspflicht, auch wenn die Vertretung einmalig erfolgt. Vielleicht wäre es gesetzessystematisch schöner, wenn man die Voraussetzung in § 1 Abs. 1 lit. c) an die erste Stelle als § 1 Abs. 1 lit. a) setzt, weil dann seine Bedeutung

deutlicher wird und die Zusammengehörigkeit der anderen drei Voraussetzungen für den Fall der Verfolgung von Eigeninteressen deutlich wird.

34. Weiter ist der Begriff des Interesses Dritter nicht ganz klar. Wenn ein Mitarbeiter eines Bundesverbandes eines Wirtschaftszweiges tätig wird, verfolgt der Bundesverband ein eigenes Interesse, das wiederum in der Fremdinteressenvertretung liegt. Hier wäre eine Präzisierung hilfreich.

bbb) Interessenvertretung für Mehrere

35. Nicht ausdrücklich angesprochen, aber konkludent mit entschieden ist, dass die vertretenen Interessen unterschiedlich sein können. Eine Interessenvertreterin kann mehrere Interessen vertreten. Eine Anwältin, die ein Jahr lang monatlich jeweils ein Gespräch mit jeweils unterschiedlichen Abgeordneten und im Auftrag von zwölf unterschiedlichen Mandantinnen mit unterschiedlichen Interessen führt, erfüllt danach die Voraussetzung von § 1 Abs. 1 und § 1 Abs. 2 Koalitionsentwurf, wird aber für zwölf unterschiedliche Interessen tätig.

ccc) Weites Verständnis

36. Nach der weiten Definition von § 1 Abs. 1, Abs. 2 Koalitionsentwurf wird eigentlich jeder erfasst, der sich nicht nur gelegentlich, sondern länger als drei Monate mit Verantwortungsträgern austauscht oder mit diesen keinen Kontakt hat, aber auf diese einwirken will (mittelbar). Demnach wird faktisch jeder Anwalt im öffentlichen Recht, jeder Hochschullehrer des öffentlichen Rechts, jeder Politikberater, jede Bürgerinitiative auf Bundesebene, jeder Bundesverband und jeder Dachverband erfasst. Die Registrierungspflicht entfällt nur, wenn diese Personen sich auf die Ausnahmen in § 1 Abs. 3 berufen können. Eine einmalige E-Mail an einen Abgeordneten im Interesse eines Dritten genügt für die Erfüllung des Begriffs. Da auch die mittelbare Einflussnahme genügt, gilt gleiches für jede Person, die aus Gemeinwohlgründen eine Rechtsänderung in der Öffentlichkeit vertritt mit dem Ziel, eine Rechtsänderung zu erreichen. Daher kann auch das Posten bestimmter Meinungen, mit dem Ziel, Druck auf die Verantwortungsträger auszuüben, genügen. Hinsichtlich des Personenkreises wird daher verglichen zu dem gegenwärtigen (auf Freiwilligkeit beruhendem) Zustand eine erhebliche Veränderung bewirkt.

cc) Ausnahmetatbestände

37. Die weite Definition von § 1 Abs. 1, 2 Koalitionsentwurf wird durch einen umfangreichen Ausnahmekatalog eingeschränkt.

aaa) Systematisch-ästhetische Aspekte

38. Der Ausnahmekatalog ist unglücklich gegliedert, weil die Aspekte der Privilegierung durcheinander gehen. Die Grundrechte als Grund für die Privilegierung sind bei § 1 Abs. 3 lit. c), lit. f) , lit. l), lit. k) Koalitionsentwurf und in gewisser Form bei § 1 Abs. 3 lit. h) Koalitionsentwurf der Grund. Berufsbezogene Gründe sind es bei § 1 Abs. 3 lit. e), lit. g) und lit. l) Koalitionsentwurf. Tätigkeitsbezogene sind die Gründe dagegen bei § 1 Abs. 3 lit. a), lit. b) lit. d) und lit. j) Koalitionsentwurf. Vielleicht böte sich an die Regelungen entsprechend sortieren.

bbb) Organisierte Fremdinteressenvertretungen

39. Die Ausnahmegründe gem. § 1 Abs. 3 lit. a (ausschließlich Eigeninteresse) und lit. c (Petitionen) führen dazu, dass die Registrierungspflicht der Sache nach vor allem für organisierte Fremdinteressenvertretungen greift. Das gilt unabhängig davon, ob es um einen Verband oder um eine Einzelperson geht. Dies ist sachlich vernünftig, weil auf diese Weise eine Offenlegung der professionellen Interessenvertreter erreicht wird, von denen die größte Wirkung ausgehen dürfte.

ccc) Petitionen gem. Art. 17 GG – § 1 Abs. 3 lit. c) Koalitionsentwurf

40. Wer eine Petition einreicht, muss dafür nicht registriert sein. Andererseits kann man je nach Fassung der Petition erhebliche Interessenvertretung unter dem Deckmantel des Petitionsgrundrechts vornehmen. Vielleicht gelingt es ja, Dauerpetitionen so begrifflich zu fassen, dass man sie der Registrierungspflicht unterwerfen kann.

ddd) Koalitionen – § 1 Abs. 3 lit. f) Koalitionsentwurf

41. Die Koalitionen i.S.v. Art. 9 Abs. 3 GG werden privilegiert. Der Wirtschaftsverband der Industrie ist registrierungspflichtig, der Arbeitgeberverband nicht. Diese Privilegierung kann sich auf den Grund stützen, dass die mit der Registrierung verbundenen Offenlegungspflichten des § 2 Abs. 1 lit. d) mit Art. 9 Abs. 3 GG nicht vereinbar wären.

eee) Rechtsberatung – § 1 Abs. 3 lit. g) Koalitionsentwurf

42. Schwierigkeiten bei der Auslegung hat der Unterzeichner mit der Ausnahme § 1 Abs. 3 lit. g) Koalitionsentwurf. § 1 Abs. 3 lit. g) Koalitionsentwurf nimmt die Rechtsberatung aus der Registrierungspflicht heraus. § 3 Abs. 1 BRAO unterscheidet zwischen Beratung und Vertretung. Der Gesetzentwurf spricht davon, die Rechtsberatung höre dort auf, wo der Bereich der Rechtsdienstleistung endet. Rechtsdienstleistung ist nach § 2 Abs. 1 RDG und jede Tätigkeit in konkreten fremden Angelegenheiten, sobald sie eine rechtliche Prüfung des Einzelfalls erfordert.
43. Nach all dem scheint die rechtliche Vertretung nicht von der Registerpflicht ausgenommen zu sein. Das wäre schon eine erhebliche Änderung zum gegenwärtigen (auf Freiwilligkeit beruhendem) Zustand. Ein Anwalt der gebeten wird, bei einem Sprecher der Regierungskoalition ein Anliegen vorzubringen und die Mandantschaft nicht zu nennen, müsste das Mandat ablehnen. Sollte dies politische gewollt sein, ließen sich dafür allerdings auch gute Gründe benennen. Wichtig dürfte für die Anwaltschaft vor allem hinreichende Klarheit sein.

fff) Kirchen – § 1 Abs. 3 lit. i) Koalitionsentwurf

44. Die Kirchen und Religionsgesellschaften werden auch privilegiert. Verfassungsrechtlich zwingend ist das nicht. Art. 4 Abs. 1, 2 GG fordert sicher keine Registerfreiheit bei der Interesseneinwirkung auf den Bundestag. Aus der Sicht des Unterzeichners läge es nahe, über diese Privilegierung noch einmal nachzudenken.

ggg) Freiwillige Registrierung § 1 Abs. 4 Koalitionsentwurf

45. Die Möglichkeit der freiwilligen Registrierung gem. § 1 Abs. 4 Koalitionsentwurf dürfte nicht nur theoretischer Natur sein, weil mit der Registrierung die werbetaugliche Bezeichnung registrierter Interessenvertreter möglich ist.
46. Ob die für die Registrierungspflicht entworfenen Regelungen immer ganz für den Fall der freiwilligen Registrierung passen, ist nicht absolut sicher. Was ist, wenn eine Person mehrere Ausnahmefälle erfüllt aber nur hinsichtlich eines Interesses registriert werden möchte? Was ist mit der Hochschullehrerin die ständig zu Ausschüssen eingeladen wird, dies gerne für den Erwerb des Titels „registrierte Interessenvertreterin“ verwenden würde, bei der Angabe der Zuschüsse aber gerne ihre Einnahmen aus Rechtsgutachten verschweigen möchte? Geht das? Eine Klarstellung wäre hier hilfreich.

e) Registerinhalt

47. Ein Register kann Transparenz nur schaffen, wenn mit der Eintragung Informationen von Bedeutung verbunden sind. § 2 Abs. 1 lit. a) bis e) Koalitionsentwurf erfassen organisatorische Informationen über die

Interessenvertretung, die zwar interessant sind, aber von beschränkter Reichweite. Der Name der Auftraggeber nach § 2 Abs. 1 lit f) Koalitionsentwurf ist interessanter und durchaus nicht selbstverständlich. Insoweit wird nicht nur der betroffene Personenkreis, sondern auch der Inhalt der Eingaben zum gegenwärtigen (auf Freiwilligkeit beruhendem) Zustand deutlich verändert.

48. Die Angaben nach § 2 Abs. 1 lit. g) bis j) Regierungsentwurf über die Anzahl der Interessenvertreter innerhalb einer Interessenvertretung, in welcher Weise finanzielle Aufwendungen des Verbandes für die Interessenvertretung erbracht werden, und der sonstigen Ausgaben und der erhaltenen Zuwendungen ist ebenfalls ausgesprochen sinnvoll und in der Lage, in erheblicher Weise Transparenz zu schaffen.
49. Nicht registrierungspflichtig ist die Art und Weise, wie die Interessenvertretung verfolgt wird. Gemessen an der eigenen Zielsetzung des Entwurfes, erscheint der Registerinhalt sachlich angemessen, wenn auch der Umstand, dass es sich bei § 2 Abs. 1 lit. i) Koalitionsentwurf um eingehende und nicht ausgehende Zuwendungen handelt, im Text deutlicher hätte zum Ausdruck gebracht werden können.

f) Zeitpunkt

50. Nach § 2 Abs. 3 S. 1 Koalitionsentwurf ist die Eintragung nach § 2 Abs. 1 lit f) Koalitionsentwurf über die Auftraggeber der Interessenvertretung vor der jeweiligen Interessenvertretung vorzunehmen. Erstellt beispielsweise eine Hochschullehrerin des öffentlichen Rechts ein Rechtsgutachten zu einer Rechtsfrage für einen Verband und bitten die Verbandsvertreter sie dann kurzfristig, ihn zu einem Termin bei dem Sprecher des Politikfeldes der Koalitionsfraktionen zu begleiten, muss die Hochschullehrerin sich beeilen, um die Eintragung noch rechtzeitig zu erhalten. Entstehen irgendwelche Schwierigkeiten oder ist die Bundestagsverwaltung mit den Angaben nicht zufrieden, hätte sie die Eintragungsvoraussetzungen nicht erfüllt. Der strenge Zeitpunkt ist daher nur sachlich gerechtfertigt, wenn das Eintragungsformular so klar ist, dass es schnell und zweifelsfrei ausgefüllt werden kann.

3. Hinweispflicht

51. Nach § 3 Abs. 4 Koalitionsentwurf ist bei jedem Erstkontakt auf die Registrierung hinzuweisen.
52. Was das im Einzelnen bedeutet, ist fraglich: Beginnt etwa die Hinweispflicht dann neu, wenn die Interessenvertreterin einen neuen Mandanten bekommt, der ein anderes Interesse vertritt? Nach dem Gesetzestext wäre das zu verneinen, nach dem Sinn wäre das aber geboten.
53. Unklar ist dem Unterzeichner auch, ob die Hinweispflicht sich allein auf die Registrierung bezieht oder auch auf die Einzelangaben. Die Gesetzesbegründung legt die Annahme nah, auch die Einzelangaben müssten genannt werden. Beides wäre sachlich gut vertretbar, es wäre nur schöner, wenn der Gesetzestext schon eine Klärung brächte.

4. Keine weiteren Transparenzmaßnahmen

54. Weitergehende Transparenzpflichten, wie etwa die Offenlegung von geschehenen Einflussnahmen auf Gesetzentwürfe (legislativer Fußabdruck) oder Treffen mit Funktionsträgern sind gegenwärtig im Koalitionsentwurf nicht enthalten. Im Bereich des „wie“ der Einflussnahme verbleibt der Entwurf auf dem gegenwärtigen Stand.

55. Für eine öffentliche Kontrolle ist aber die Frage, wer tatsächlich in welchem Umfang und in welcher Weise Einfluss nimmt, von hohem Gewicht. Bezogen auf die Idee der öffentlichen Kontrolle des politischen Prozesses wäre die Kenntnisnahme, wer mit wem worüber spricht und wer mit wem in den Urlaub fährt oder zum Abendessen geht, sicher hilfreich.
56. Trotz dieser Bedeutung würde eine Vollkontrolle politischen Meinungsbildungsprozess und die Offenheit des Meinungs-austausches erheblich belasten, sodass es angemessen erscheint, die Transparenz auf die Registrierungspflicht zu beschränken. Bezogen auf die Abgeordneten wäre eine solche Vollkontrolle zudem mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG nicht vereinbar. Die Fokussierung der Transparenz auf das „ob“ der Interessenvertretung und nicht auf das „wie“ bzw. auf den Erfolg der Interessenvertretung verdeutlicht, dass sich der Koalitionsentwurf den politischen Willensbildungsprozess offen hält.

V. Sonstige Regelungen

1. § 4 Koalitionsentwurf

57. Auf den ersten Blick steht § 4 Koalitionsentwurf im Spannungsverhältnis zu Art. 40 Abs. 2 S. 1 Alt. 1 GG, nach dem der Präsident das Hausrecht ausübt. Das Hausrecht ist daher eigentlich keine Frage der Geschäftsordnung oder der Regelungszuständigkeit des Gesamtparlaments. Für die Verfassungsmäßigkeit des § 4 Koalitionsentwurf spricht allerdings der Umstand, dass das gegenwärtige Recht in Abs. 3 Anlage 2 der Geschäftsordnung eine vergleichbare Regelung enthält, die in gleichem Maße die angesprochenen Spannungen hervorruft. Da es sich um Parlamentsrecht handelt, dürfte keine Zweifel bestehen, dass innerhalb des Bundestages die deutlich höhere Fachexpertise besteht, um die Frage zu klären, ob der erste Blick zutreffend ist.

3. Evaluation

58. Der Koalitionsentwurf betritt zum Teil Neuland, und sollte daher vom Bundestag selbst nach einer gewissen Zeit evaluiert werden.

VI. Änderungsvorschläge im Überblick

59. Zusammenfassend lässt sich daher sagen:
Der Unterzeichner hält dem Regelungsentwurf des Koalitionsentwurfs grundsätzlich für sehr geeignet das angestrebte Ziel zu erreichen.. Seine Änderungsvorschläge bewegen sich auf Detailebene. So sind aus seiner Sicht insbesondere folgende Dinge zu bedenken und ggf. zu berücksichtigen:
- Die politische Ebene der Bundesregierung sollte als Adressat in den Begriff der Interessenvertretung einbezogen werden.
 - Eine Evaluationspflicht sollte vorgesehen werden.
 - Es sollte geprüft werden, ob die Gewährung eines subjektiv-rechtlichen Anspruchs auf Zugang zum Registerinhalt für die Öffentlichkeit gewollt ist oder die objektiv-rechtliche Regelung der Öffentlichkeit des Registers genügt.
 - Der Begriff der Rechtsberatung in § 1 Abs. 3 lit. g) Koalitionsentwurf sollte rechtssicher konkretisiert werden.
 - Bei § 2 Abs. 1 lit. i) Koalitionsentwurf sollte klargestellt werden, dass ausschließlich Zuwendungen an die Interessenvertretung gemeint sind. Weiter sollten bei i) und j) Wörter „Offenlegung von“ gestrichen werden.

- Es sollte geprüft werden, ob hinreichend deutlich ist, dass eine Person, die für unterschiedliche Interessen tätig wird, für jedes Interesse gesondert transparentpflichtig ist.
- Es sollte geprüft werden, ob die Hinweispflicht in § 3 Abs. 4 S. 1 konkretisiert werden sollte.
- Das Verhältnis von Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG zu § 4 Koalitionsentwurf sollte geprüft werden.
- Die Erfüllbarkeit der Eintragsfrist in § 3 Abs. 3 S. 1 sollte rein tatsächlich sichergestellt sein.

Bayreuth, den 29.09.2020

Heinrich Amadeus Wolff

(Die Datei wurde per Mail versendet und ist nicht unterzeichnet)