



# Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität  
und Geschäftsordnung

## Wortprotokoll der 40. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten

### Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Berlin, den 1. Oktober 2020, 16:00 Uhr

Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal E 200

Vorsitz: Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Tagesordnungspunkte

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Jan Korte, Doris Achelwilm, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des verpflichtenden Lobbyregisters (Lobbyregistergesetz)**

**BT-Drucksache 19/15**

**Federführend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

**Mitberatend:**

Innenausschuss  
Ausschuss Digitale Agenda  
Haushaltsausschuss

- b) Antrag der Abgeordneten Britta Haßelmann, Dr. Konstantin von Notz, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### **Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen**

**BT-Drucksache 19/836**

**Federführend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

**Mitberatend:**

Innenausschuss  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie



- c) Antrag der Abgeordneten Dr. Marco Buschmann,  
Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion der FDP

**Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen**

**BT-Drucksache 19/15773**

**Federführend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und  
Geschäftsordnung

- d) Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und  
SPD

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines  
Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur  
Änderung des Gesetzes über  
Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)**

**BT-Drucksache 19/22179**

**Federführend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und  
Geschäftsordnung

**Mitberatend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie  
Ausschuss Digitale Agenda

- e) Gesetzentwurf der Fraktion der Abgeordneten  
Thomas Seitz, Jens Maier, Andreas Bleck weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion der AfD

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines  
Registers für Lobbyisten,  
Nichtregierungsorganisationen und  
Lobbydienstleister (Lobbyregistergesetz – LobRegG)**

**BT-Drucksache 19/22183**

**Federführend:**

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und  
Geschäftsordnung

**Mitberatend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat  
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz  
Ausschuss für Wirtschaft und Energie



### Mitglieder des Ausschusses

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Unter- schrift</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>	<b>Unter- schrift</b>
CDU/CSU	Sensburg, Prof. Dr. Patrick Frieser, Michael Müller, Carsten Schnieder, Patrick Throm, Alexander	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	Heveling, Ansgar Jung, Ingmar Maag, Karin Müller (Erlangen), Stefan Stetten, Christian Frhr. von	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
SPD	Bartke, Dr. Matthias Schieder, Marianne Steffen, Sonja Amalie	<input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	Barnett, Doris Brunner, Dr. Karl-Heinz Wiese, Dirk	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
AfD	Maier, Jens Seitz, Thomas	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	Bleck, Andreas Brandner, Stephan	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
FDP	Buschmann, Dr. Marco Toncar, Dr. Florian	<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	Stark-Watzinger, Bettina Thomae, Stephan	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
DIE LINKE.	Korte, Jan	<input type="checkbox"/>	Straetmanns, Friedrich	<input checked="" type="checkbox"/>
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Habelmann, Britta	<input checked="" type="checkbox"/>	Lemke, Steffi	<input type="checkbox"/>



## Sachverständige

1.	Prof. Dr. Philipp Austermann	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl, Zentraler Lehrbereich
2.	Hartmut Bäumer	Transparency International Deutschland e. V., Berlin
3.	Albrecht von der Hagen	DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V., Berlin
4.	Timo Lange	Lobbycontrol e. V., Berlin
5.	Michaela Schröder	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin
6.	Norbert Theihs	Verband der Chemischen Industrie e.V.
7.	Prof. Dr. Christian Waldhoff	Humboldt-Universität zu Berlin Juristische Fakultät Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Finanzrecht
8.	Prof. Dr. Heinrich Wolff	Universität Bayreuth Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII



Vorsitzender **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, ich eröffne die 40. Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in Geschäftsordnungsangelegenheiten zum Thema „Lobbyregister“. Es geht um eine Anhörung zu fünf Vorlagen – nämlich dem Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE., dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dem Antrag der Fraktion der FDP, dem Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD und dem Gesetzesentwurf der Fraktion der AfD.

Bevor wir in die Anhörung eintreten, würde ich gerne dem Vorsitzenden des Petitionsausschusses, dem Kollegen Marian Wendt, kurz das Wort geben, weil den Petitionsausschuss das Thema ganz besonders interessiert.

Abg. **Marian Wendt** (CDU/CSU):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Liebe Kolleginnen und Kollegen, als von diesen Gesetzesentwürfen direkt betroffener Ausschuss danke ich dafür, dass ich hier zumindest einen kleinen Gruß übermitteln darf. Ich bedanke mich für die Einladung. Sie fragen sich sicherlich, inwieweit das Thema Petitionen in dieser Anhörung relevant ist. Wir haben in der Vergangenheit im Petitionsausschuss verstärkt Eingaben von Unternehmen erhalten, die mit ihrem Anliegen ein kommerzielles Interesse verfolgen. Im Zusammenhang mit den Corona-Soforthilfen gab es eine Petition mehrerer Interessenverbände. Solche Verbände treten insbesondere bei Sozial- und Gesundheitsthemen bei uns als Petenten auf. Lobbyarbeit erfolgt heutzutage auch mit Hilfe von Petitionen. Ein weiteres Beispiel ist die Petition der Firma Oatly, die unter anderem auch eine große Werbekampagne zur CO<sub>2</sub>-Kennzeichnung von Lebensmitteln geführt hat. Ich hoffe, hier insbesondere die Frage beantworten zu können, inwieweit diese Art der Einlegung einer Petition verbunden mit einer Lobbytätigkeit als schwierig angesehen wird und inwieweit im Verfahren Veränderungen vorgenommen werden müssen. Darauf freue ich mich und hoffe auf eine gute

Anhörung. Ich bedanke mich für die Möglichkeit, dass der Petitionsausschuss hier teilnehmen kann.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank, Herr Kollege Wendt. Ihr Beitrag zeigt, wie gut wir zusammenarbeiten und wie wichtig dem Bundestag die Petitionen und die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger sind.

Bevor wir zur Anhörung übergehen, lassen Sie mich einige Worte zu den besonderen Umständen dieser Anhörung sagen: Da es weiterhin dringend geboten ist, räumlich Abstand voneinander zu halten können heute leider nicht alle, die Interesse an dieser Anhörung haben, in diesem Sitzungssaal daran teilnehmen. Deshalb schauen einige in einem zweiten Sitzungssaal zu. Andere verfolgen die Anhörung via Livestream-Videoübertragung. Sie alle begrüße ich ganz herzlich in den unterschiedlichen Formaten. Die Anhörung findet zudem als hybride Veranstaltung statt. Wir haben acht Sachverständige eingeladen. Alle sind da. Ihre Meinung zu den Vorschlägen werden wir uns anhören und dann gemeinsam mit Ihnen diskutieren. Sieben Sachverständige sind hier im Saal und einer ist zugeschaltet und schwebt über uns, nämlich Professor Austermann. Das ist aber nur der Fall, weil der Monitor so hoch hängt. Herr Professor Austermann kennt aus seiner früheren Verwendung auch den Sitzungssaal und ich glaube, Sie kommen damit klar. Die Tonverbindung klappt auch, wie ich höre.

Wir kommen nun zur Sache: Es geht heute um fünf Vorschläge zur Einführung eines Lobbyregisters. Ich habe sie gerade schon im Schnelldurchlauf genannt. Das Thema ist komplex. Das erkennt man bereits daran, dass alle Fraktionen eine Vorlage vorgelegt haben, teils als Antrag, teils als ausformulierter Gesetzesentwurf. Wir als Abgeordnete brauchen bei unserer täglichen Arbeit den Austausch mit den Wählerinnen und Wählern, ihren Vertretern aus der Gesellschaft und der Wirtschaft, insbesondere den Unternehmern und mit vielen anderen Menschen in unseren Wahlkreisen und in unserem Land. Wir müssen ihre Interessen hören, damit sie berücksichtigt werden können. Eine Form dieser



Rückkoppelung sind übrigens auch öffentliche Anhörungen. Wenn dieser Austausch in weniger öffentlichen Verfahren stattfindet, gibt es berechtigte Befürchtungen, dass in einer Art und Weise Einfluss auf unsere Arbeit genommen wird, die wir nicht wünschen. Welche Möglichkeiten gibt es, die Transparenz in solchen Fällen zu erhöhen? Wie sind sie praktisch umsetzbar? Wo liegen ihre Grenzen? Das sind die Fragen, um die es heute insgesamt geht.

Ein paar Worte zum Verfahren: Zunächst erhalten die Sachverständigen für jeweils fünf Minuten das Wort für ein Eingangsstatement. Danach schließen sich zwei Fragerunden an. Jede Fraktion darf in jeder Fragerunde zwei Fragen stellen. Zwei Fragen heißt dann, entweder an zwei Sachverständige jeweils eine Frage oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. Es heißt immer wieder: „Das möchte ich gerne an alle Sachverständigen richten“. Ich akzeptiere das gnadenlos nicht. Ich würde nun, die Sachverständigen in alphabetischer Reihenfolge bitten, ihre Eingangsstatements vorzutragen. Sie haben jeweils fünf Minuten Zeit. Bitte entschuldigen Sie, dass ich Sie nicht alle individuell begrüße. Normalerweise müsste man das machen, wenn so geballter Sachverstand im Raume ist. Bei Ihren Lebensläufen, Ihrer individuellen Vita wären wir damit aber deutlich über die Zeit der ganzen Anhörung. Deswegen fühlen Sie sich ganz herzlich begrüßt. Ich würde jetzt Herrn Professor Austermann für das erste Eingangsstatement das Wort geben.

#### **SV Prof. Dr. Philipp Austermann:**

Lieber Herr Sensburg, ich hoffe, Sie können mich hören? Ich kenne das aus der Online-Lehre. Da stelle ich die Frage auch immer als erstes und freue mich, wenn ich da lachende Smileys sehe. Hier sehe ich auch lachende Menschen. Das ist wunderbar. Ich sehe auch viele Menschen, die ich gut kenne und mit denen ich lange zusammengearbeitet habe. Vielen Dank für die Einladung und auch danke insbesondere an das Sekretariat für die Technik. Ich danke insbesondere den Damen und Herren Abgeordneten für die Möglichkeit, hier sprechen zu dürfen. Man kann sich jetzt sehr viele Gedanken darüber machen, ob es sinnvoll ist,

Interessenvertretungen zu bekämpfen, was darunter fällt und inwieweit es Auswüchse gibt. Da sich im Bundestag alle fraktionsübergreifend einig sind, dass sie ein Register einführen möchten, möchte ich mich mit dem „Ob“ eines Registers gar nicht mehr befassen. Ich möchte mich mit dem „Wie“ befassen. Mit dem „Wie“ heißt, ich möchte mich mit den rechtlichen Fragestellungen, insbesondere den verfassungsrechtlichen Fragestellungen, befassen. Vielleicht ist es so, dass man die Grenzen an einigen Stellen je nach Gusto weiter oder enger zieht. Ich meine, dass man sie für ein „Lobbyistenregister“, wenn man es so nennen möchte, eng ziehen muss. Schauen wir uns mal die Vorschläge an, die auf dem Tisch liegen. Wir haben grob vier verschiedene Regelungsansätze, die vertreten werden. Teilweise miteinander, teilweise auch, dass sie sich ausschließen. Wir haben zum einen die bisherige Verbändeliste, die zu einem Lobbyregister umgebaut werden soll. Wir haben zum anderen den sogenannten „legislativen Fußabdruck“ bzw. die „legislative Fußspur“. Wir haben die Einführung eines Lobby-Beauftragten in einem Antrag. Und wir haben den Vorschlag der möglichen Sanktionierung von Verstößen, das heißt Ordnungsgelder vorzusehen oder auch den Zutritt zum Haus zu verweigern, Hausausweise nicht zu auszustellen oder einzuziehen. Wie sieht jetzt die rechtliche Bewertung aus? Das sind alles Vorschläge, die in der Diskussion teilweise schon länger vertreten werden. Die Frage ist jetzt: Wie ordnen wir das Ganze ein? Ich beginne mit der Frage der „Lobbyliste“, also einer Registrierungspflicht. Dazu haben wir zwei Anträge. Den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Antrag der FDP-Fraktion. Diese sind deutlich weiter gefasst, was in den schriftlichen Stellungnahmen schon zum Ausdruck gekommen ist, als die Gesetzentwürfe von der Fraktion DIE LINKE, der AfD und den Koalitionsfraktionen. Mir ist zu Ohren gekommen, dass die Bundesregierung wohl mittlerweile bei allen, wenn auch noch nicht im Text, erfasst werden soll als eine Stelle, bei der man sich registrieren lassen muss, wenn man dort vorstellig werden möchte. Im Hinblick auf die Grundrechte sehe ich keine schwerwiegenden Probleme für eine Registrierungspflicht, weil ich glaube, die meiste Tätigkeit, und damit auch die Lobbytätigkeit, wird durch die Grundrechte



geschützt. Es gibt aber zwei Bereiche, die ich auf alle Fälle ausnehmen würde. Das ist die Interessenvertretung der Religionsgemeinschaften und das ist die Interessenvertretung für die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Das sind Bereiche, die nach meinem Dafürhalten vorbehaltlos im Grundgesetz gewährleistet werden. Anderweitige Verfassungsgüter, die geeignet wären, dieses einzuschränken, sehe ich nicht. Deshalb würde ich dafür plädieren, es so zu machen, wie es die Koalitionsfraktionen auch vorschlagen. Es sollte im Bereich der Artikel 9 Absatz 3 und 4 Grundgesetz keine Registrierungspflicht vorgesehen werden. Ansonsten ergeben sich aus dem freien Mandat Grenzen. Das war auch schon in früheren Anhörungen und in früheren Diskussionen Thema. Das, was hier bisher vorgeschlagen wird, schränkt nach meinem Dafürhalten das freie Mandat nicht ein. Es kann jeder weiterhin die Termine wahrnehmen, die er möchte. Er kann den- oder diejenigen treffen, die er möchte. Und er kann damit auch – Herr Professor Sensburg hatte es ja schon gesagt – auch die wichtige Rückkoppelung mit Interessen, mit dem Wahlkreis, mit Unternehmerinnen und Unternehmern, mit privaten Verbänden und Vereinen, wahrnehmen. Ein Problem gäbe es sicherlich dann, wenn man sagen würde: „Na ja, ihr müsst euch nicht nur registrieren, sondern es müssen auch noch Termine offen gelegt werden,“ beispielsweise, wenn Abgeordnete eine Art Tagebuch führen oder die Verbandsvertreter Gesprächsinhalte offenlegen müssten. Dieses wäre sicherlich zu weitgehend. Ich sehe dieses Problem aber bei den Vorschlägen bisher nicht. Zur legislativen Fußspur beziehungsweise zum legislativem Fußabdruck bin ich der Meinung, dass dieses nicht gemacht werden sollte. Auch beim Verhaltenskodex habe ich schwere Zweifel. Kurz und gut, ich komme zum Schluss, dass der Koalitionsentwurf das ist, was man gerade noch machen kann. Beim Hausrecht und bei den Hausausweisen würde ich allerdings eine Einschränkung machen. Ansonsten ist das verfassungsgemäß. Bei den anderen Vorschlägen habe ich die Bedenken, die Sie meiner schriftlichen Stellungnahme entnehmen können. Vielen Dank!

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank, Professor Austermann. Und wir kommen dann zum nächsten Sachverständigen: Herrn Hartmut Bäumer von Transparency International.

**SV Hartmut Bäumer:**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Schönen guten Tag, meine Damen und Herren und herzlichen Dank für die Einladung. Ich spreche hier für Transparency Deutschland. Wir sind Teil der Allianz für Lobby-Transparenz. Ein politisch doch erstaunliches Bündnis, sich da gefunden hat. Entstanden ist es zunächst zwischen dem VCI und uns und dann haben sich interessante weitere Weiterungen ergeben. Wir haben uns auch eine gewisse Arbeitsteilung überlegt. Ich werde mich zentral mit der Frage des legislativen Fußabdrucks beschäftigen, will aber vorab auch ein paar andere, allgemeine Themen ansprechen. Dabei gehe ich immer erst einmal von dem Koalitionsvorschlag aus und sage dann, wo ich Ergänzungen sehe bei anderen Vorschlägen oder etwas besser ist bei anderen oder auch nicht. Zum Geltungsbereich ist schon gesagt worden, auch von Herrn Austermann, dass sich die Koalition dahin verständigt hat, dass auch die Exekutive einbezogen werden soll. Ich möchte hier sagen, dass ich schon einmal Amtschef in einem Ministerium und Richter an einem Landesverfassungsgericht war. Das Lobbyregister muss runtergehen bis auf die Referatsebene. Dort findet die Musik statt. Aber darauf komme ich später noch einmal zurück.

Zu den Ausnahmen in dem Katalog des Koalitionsentwurfs habe ich doch einige Bedenken. Und zwar, insbesondere – ich bin jetzt auch noch als Anwalt zugelassen – wenn die Anwaltschaft so breit ausgeschlossen wird. Ich möchte nur einmal an den Cum-Ex-Skandal erinnern. Ich weiß nicht, ob es die großen Kanzleien wie „Freshfields“ waren, es waren aber große Kanzleien, die im Auftrag des Bankenverbandes tätig wurden. Was machen die denn, wenn sie vielleicht rechtlich sagen, etwas ist mit der Abgabenordnung oder womit auch immer, vereinbar. Wir haben als Allianz vorgeschlagen, dass



es eine klare Abtrennung geben muss. Bei den Gewerkschaften und den Kirchen, Herr Professor Austermann, da bin ich anderer Meinung. Ich habe mir noch einmal das Grundgesetz angesehen. Der Kernbereich der Tarifautonomie wird über Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz geschützt. Ich war 30 Jahre lang Gewerkschaftsmitglied. Es ist nicht so, dass ich sage, denen soll man nichts Gutes oder Schlechtes tun. Interessant ist auch, dass dieses auf europäischer Ebene keine Rolle spielt. Die Arbeitgeberverbände, die ja hier mit am Tisch sitzen, sehen das ja auch etwas anders. Zur Religionsausübung: Wissen Sie, die Kirchen sind mit die größten Arbeitgeber bei uns. Wollen Sie ernsthaft sagen, wenn es um soziale Fragen geht, und die Kirchen dann Ihre Interessen vertreten, dass diese das anders machen als andere Lobbyisten? Ich möchte das zumindest angesprochen haben.

Bei der Frage, wo denn eine Lobbybeauftragte oder ein Lobbybeauftragter angesiedelt werden soll, haben wir auch eine etwas andere Vorstellung. Wir sehen das eher wie beim Datenschutzbeauftragten. Wenn es zu der Regelung kommt, wie Sie es vorgesehen haben, dann möge man doch in der Bundestagsverwaltung eine neutrale Extrastelle oder ein Referat mit ein paar Leuten schaffen. Uns geht es sehr stark um die öffentliche Wahrnehmung, um den Eindruck. Ich bin überzeugt davon, dass der Bundestagspräsident, welcher Partei er auch immer angehört, immer ein gutes Amt gemacht hat und das jetzt auch macht. Aber es geht um die Wirkung nach außen. Beim Verhaltenskodex finde ich problematisch, wenn Sie sagen, den sollen sich die Lobbyisten selber geben. Hinterher muss es eine Stelle verifizieren. Ich würde jedenfalls nicht sagen mögen – auch weil ich lange in der Verwaltung war –, dass etwa der Verhaltenskodex vom Unternehmerverband in Ordnung ist und andere etwa nicht. Ich glaube, da müsste man sich gemeinsam hinsetzen, Und so wie wir hier sitzen, würden wir da gerne unsere Expertise zugeben, wie so Etwas aussehen sollte.

Jetzt kommen wir zum legislativen Fußabdruck: Ich habe alle Gewalten in meinem Berufsleben hinter mir und glaube, wir müssen uns hier noch einmal darüber verständigen, worum es eigentlich geht.

Geht es um ein formelles Lobbyregister? Oder geht es auch um Transparenz über die konkrete Lobbyarbeit? Ich finde die politische Diskussion, die dazu geführt hat, dass wir bei dieser Anhörung sitzen – da möchte ich Ihnen allen herzlich danken – zeigt doch, dass wir – damit meine ich jetzt die Bevölkerung und die Gesellschaft – mehr wissen müssen über das, was tatsächlich passiert. Man kann nur weiterkommen, wenn tatsächlich auch nachverfolgt werden kann, wer mit welcher Stärke gesellschaftlicher Art oder auch finanzieller Art für seine Meinung geworben hat. Ich finde, demokratisch ist das doch auch wunderbar. Wir sind zum Glück eine demokratische, offene Gesellschaft. Da ist doch nichts zu befürchten, wenn beispielsweise der BUND etwas sagt und dann sagt der VCI hinterher etwas anderes, und das wird festgehalten, wenn es um wichtige Dinge geht. Es geht hier auch nicht um ein kurzes gemeinsames Kaffeetrinken oder eine Informationsanfrage an eine Verwaltung. Einen Satz darf ich noch sagen? Das müsste schon bis auf die Referatsebene runtergehen. Denn jeder, der intelligent ist, weiß, da wird als Lobbyist der erste Aufschlag gemacht, er wird sich dahinwenden. Ich danke Ihnen, dass Sie mir ein paar Sekunden mehr gegeben haben.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank, Herr Bäumer. Wir kommen zum nächsten Sachverständigen, Herrn Albrecht von der Hagen, Die Familienunternehmer.

**SV Albrecht von der Hagen:**

Herr Vorsitzender, vielen Dank für das Wort! Meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung. Bemerkenswert ist, dass alle Fraktionen des Bundestages versuchen, Bewegung in die Sache hineinzubringen. Das ist erst einmal außerordentlich zu begrüßen. Wir sind als Familienunternehmer-Verband Mitglied in dieser Allianz, die Herr Bäumer gerade ansprach und wollen das Thema möglichst schnell nach vorne bringen. Jede der Fraktionen hat uns nun ein Glas hingestellt und wir Sachverständigen sollen bewerten, ob dieses schon



halb voll oder noch halb leer ist. Auch ich werde mich nach der politischen Wahrscheinlichkeitsrechnung aber zunächst einmal auf den Gesetzentwurf der Regierungskoalition stürzen. Gut darin ist, was Sie schon hörten, dass es überhaupt eine Registrierungspflicht geben soll. Dass ein Verhaltenskodex dort genannt wird ist prima. Gleich nachgeschoben: Ein individueller Verhaltenskodex, den jede Lobbyorganisation für sich selber entwirft, wird die Organisation oder Institution, die dieses nachher alles überprüfen soll, in den Wahnsinn treiben. Es wird einen zentralen, allgemein verbindlichen Verhaltenskodex brauchen mit der ganz spannenden Frage: „Wie kriegt man den eigentlich aufgestellt?“

Gut ist auch, dass Sanktionen ins Spiel gebracht werden bei Verstößen. Wobei ich gleich nachschiebe, eine absolute Summe, ob es nun 50.000 oder 100.000 Euro sind, die in den verschiedenen Vorschlägen vorkommen, ist sehr heikel. Es gibt große Lobbyisten, es gibt kleine Lobbyisten. Dem einen macht es sehr viel weniger aus, für die anderen ist es fast schon ein Berufsverbot. Kurzum, wir plädieren für eine prozentuale Anlehnung an die Umsätze. Wir begrüßen, etwas anders als Herr Bäumer, dass das Lobbyregister beim Bundestag und damit beim Bundestagspräsidenten angedockt werden soll. Wir sehen allerdings noch eine ganze Menge Nachbesserungsbedarf. Das ist, worüber ja schon gesprochen wird, dass die Bundesregierung mit ihren Ministerien unbedingt mit einbezogen werden sollte. Denn die meisten Lobbyisten versuchen, schon beim Entstehen eines Vorgangs, bei der Geburtshilfe dabei zu sein. Daraus ergibt sich dann auch der legislative Fußabdruck, den wir für sehr wichtig halten. Weiterhin sollte der Verhaltenskodex wirklich allgemeingültig sein und von denjenigen, die dann hier ins Haus zugelassen werden auch vorher akzeptiert worden sein. Was fehlt ist, dass die Finanzierungsquellen der Lobbyisten aufgedeckt werden müssen: Jeder muss einmal sagen, woher die Gelder stammen, mit denen er tätig ist.

Und dann der entscheidende Punkt: In dem Gesetzentwurf der Koalition sind viel zu viele Ausnahmen von diesen Registereintragungen

vorgesehen. Das führt dazu, dass sich ganz wichtige Lobbyisten überhaupt nicht durchleuchten lassen und keinerlei Transparenz zeigen müssen. FDP und GRÜNE haben das an dieser Stelle sehr klar adressiert und so gut wie keine Ausnahmen zugelassen. Das bedeutet eben, dass die Arbeitgeber und auch die Gewerkschaften dort mit hineingehören. Das, wovon sie Angst haben, ist verständlicherweise, dass sie ihre Streikkassen aufdecken sollen. Die Streikkassen können ja definitiv ausgenommen werden, weil diese nicht für die Lobbyarbeit genutzt werden. Aber alles andere, was nicht die Streikkassen betrifft, das kann durchaus mit einem Register und dem Aufdecken von Finanzierungsquellen begleitet werden. Bei den Kirchen und Religionsgemeinschaften bin ich auch völlig anderer Auffassung. Natürlich, da, wo es um die Religion geht, da haben wir den geschützten Bereich. Aber die Kirchen und auch manche anderen Religionsgemeinschaften sind wie Unternehmensgruppen. Solche Unternehmensgruppen haben auch ganz ureigene Interessen. Auch das gehört dazu, dass da einmal hingeguckt wird, was für Einflüsse genommen werden.

Auch Rechtsanwälte, wissen wir, sind ein schwieriges Feld; das ist hier noch zu wenig abgegrenzt. Denn wenn es zu leicht wird für Rechtsanwälte im geschützten Bereich, sich nicht registrieren zu lassen, für etwas, was im Graubereich zwischen Mandat und Lobbying ist, dann werden Sie erleben, dass die Public-Affairs-Agenturen austrocknen und alle zu den Rechtsanwälten laufen und die mandatieren. Sie haben in der Begründung diese merkwürdige Auflistung. Public-Affairs-Agenturen sollen dann registriert werden, wenn sie 50 Kontakte in drei Monaten machen. Das erscheint mir eine Größenordnung zu sein, die für große Public-Affairs-Agenturen problemlos zutrifft, aber die mittleren rutschen Ihnen alle durch.

Das ganz große Problem, was wir auch erkennen, ist die Freiheit des Mandats. Das wird von der FDP als einziger ganz offen adressiert. In dem Gesetzentwurf bei Ihnen und den GRÜNEN ist es versteckt drin, dadurch, dass immer, wenn die Fraktionen oder Abgeordneten Lobbyisten einladen, darüber nichts



berichtet wird. Es ist eine heikle Geschichte, aber da müssen wir noch ran und da wird es eine Menge Arbeit geben. Also auf die Frage, ist das Glas halb voll? Noch lange nicht und es wird eine Menge Detailarbeit brauchen, bis das soweit ist.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU):**

Ganz herzlichen Dank, Herr von der Hagen. Wir kommen zum nächsten Sachverständigen, Herrn Timo Lange, von LobbyControl e.V. Berlin.

**SV Timo Lange:**

Sehr geehrter Herr Sensburg, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, zunächst einmal vielen Dank für die Einladung. Tatsächlich freue ich mich, heute hier mit Ihnen sitzen zu können. Herr von der Hagen und Herr Bäumer haben das bereits angesprochen. Zum ersten Mal gibt es in diesem Haus, in diesem Ausschuss tatsächlich im Grundsatz eine Einigkeit zu folgender Frage: Soll politische Interessenvertretung, soll Lobbyismus transparenter werden und klaren Regeln folgen? Ich finde, das gilt es einmal festzuhalten und auch zu würdigen, dass wir hier heute auf dieser Ebene diskutieren und mehr über das „Wie“ als über das „Ob“. Ich erinnere mich an verschiedene Anhörungen in mehreren Legislaturperioden, wo wir uns doch immer wieder im Kreis gedreht haben, um die Frage, ob überhaupt mehr Transparenz sinnvoll ist. Über diesen Punkt sind wir jetzt hinaus, was ich sehr begrüße. Ich glaube, das ist ein gutes Zeichen für die Demokratie und ein gutes Signal an die Menschen, die das Gefühl und den Eindruck haben, die Integrität des politischen Prozesses der demokratischen Institutionen wird immer mal wieder durch Lobby-Skandale in Frage gestellt. Diesem Vertrauensverlust gilt es entgegenzuwirken und Transparenz und ein verpflichtendes Lobbyregister sind da der richtige Weg. Ein noch stärkeres Signal wäre es sicherlich gewesen, wenn es in einer so grundlegenden Frage des Verhältnisses zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft gelingen würde, tatsächlich zu einer fraktionsübergreifenden Einigkeit auch über das „Wie“ zu gelangen. Da sind wir noch nicht, aber die

nächste Legislaturperiode steht ja bald an. Nichtsdestotrotz begrüße ich es sehr, dass es eine politische Mehrheit gibt. Und zwar hinter einem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen, die sich auf einen Entwurf geeinigt haben. Dazu möchte als ersten Punkt betonen: Dass es überhaupt ein Gesetz wird, begrüße ich ausdrücklich. Denn das war lange nicht ganz klar. Wir von LobbyControl haben immer gesagt, für ein effektives Lobbyregister braucht es eine gesetzliche Grundlage. Und in diesem Punkt scheint sich das Parlament jetzt einig zu werden. Wir haben schon gehört, was bei dem Gesetzentwurf fehlt: das ist ganz klar die Lobbyarbeit gegenüber der Regierung, gegenüber den Ministerien. Diese darf vom Anwendungsbereich des Lobbyregisters nicht ausgenommen werden. Dementsprechend begrüße ich es sehr, dass dieses in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs von allen Fraktionen so auch unterstützt wurde. Wir warten auf den Änderungsantrag. Sicherlich wäre es besser gewesen, wenn der zum heutigen Tage schon vorgelegen hätte. Der Entwurf macht einige andere Sachen aber durchaus richtig: Zunächst einmal, dass er eben tatsächlich alle Lobby-Akteure adressiert, die erfasst werden sollen. Nicht nur beauftragte Lobbyisten oder Verbände, sondern, ist es einmal breit angelegt, es sollen auch die Anwälte, die Lobbyarbeit betreiben, erfasst werden. Ob hier die Abgrenzung schon hinreichend gut gelungen ist – die Abgrenzung zwischen politischer und rechtlicher Interessenvertretung – darüber lässt sich sicher diskutieren und darüber sollten wir diskutieren. Ganz zentral ist für die Anwälte, aber auch für die genannten Public-Affairs-Agenturen, dass die Auftraggeber benannt werden. Das ist ja eine wesentliche Kernfunktion eines Lobbyregisters, dass klar wird, wer vertritt in wessen Auftrag welche Interessen. Es ist gut, dass erfolgsabhängige Honorare verboten werden sollen. Erfolgsabhängige Honorare setzen einen starken Anreiz, auch mal zu „harten Bandagen“, vielleicht zu illegitimen Mitteln zu greifen, um Ziele durchzusetzen. Nicht zuletzt ist es gut, dass hier Sanktionen vorgesehen sind. Eine Regelung, die keine Folgen hat, ist keine gute Regelung. Deswegen begrüßen wir, dass Sanktionen in Form einer Ordnungswidrigkeit vorgesehen sind. Zudem werden Finanzangaben erwartet, sowohl, was die Lobbyausgaben angeht, als auch Angaben



zur Finanzierung. Hier muss ich allerdings einschränkend sagen, dass es eine Möglichkeit zur Verweigerung gibt, der wir nicht zustimmen. Das würden wir uns anders wünschen, zumindest was die Lobby-Budgets angeht. Wenn man ins EU-Transparenzregister guckt, wird dieses offengelegt. Das sollte hier auch möglich sein. Was die Einnahmen angeht, die Finanzierungsquellen, darüber kann noch gesprochen werden. Da gibt es sicherlich Konstellationen bei den Gewerkschaften oder auch bei anderen, wo es Einschränkungen geben kann. Eine Verbesserungsmöglichkeit wäre, zusätzlich den Gegenstand, das Ziel der Lobbyarbeit klar, offen zu benennen. Hier wird im Moment nur verlangt, dass man als Lobbyist sehr vage seinen Interessenbereich beschreibt. Die Ausnahmen, die Herr Bäumer und Herr von der Hagen schon angesprochen haben, so finden wir auch, gehen zu weit. Es ist möglich, eine verfassungskonforme Lösung zu finden, wie die Sozialpartner und die Kirchen in ihrer politischen Vertretung Teil des Lobbyregisters werden können. Auch stimmen wir Herrn Bäumer zu, dass es einen einheitlichen Verhaltenskodex geben sollte, nicht einen Flickenteppich von hunderten oder tausenden verschiedenen Verhaltenskodizes, die die Bundestagsverwaltung dann einzeln überprüfen muss. Ein solcher Verhaltenskodex sollte sich auf wesentliche Kernpunkte konzentrieren, die dann sanktionierbar sein sollen, wenn gegen sie verstoßen wird. Die legislative Fußspur, der exekutive Fußabdruck, das ist ganz klar eine ganz wichtige Ergänzung zu einem Lobbyregister. Damit wird transparent, wer Lobbyarbeit macht. Bei der Fußspur sehen wir dann, wo die Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess tatsächlich stattfindet. Das wäre eine ganz wichtige Ergänzung, die wir möglicherweise in dem angekündigten Änderungsantrag noch sehen werden. Noch ein letzter Satz: Wenn wir über Integrität sprechen, Regeln für Lobbyismus, legislativen Fußabdruck, Transparenz im Gesetzgebungsprozess ist das sehr gut. Eine dritte Baustelle möchte ich hier aber noch ansprechen, weil der Ausschuss auch für die Regeln der Abgeordneten selber zuständig ist. Auch darüber wurde in den vergangenen Monaten mehrfach diskutiert und wir haben einige Fälle erlebt, die

nicht gerade erfreulich waren. Auch hier besteht Handlungsbedarf. Dankeschön.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank, Herr Lange. Wir kommen jetzt zu Michaela Schröder, Verbraucherzentrale Bundesverband, Berlin.

**SV Michaela Schröder:**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, liebe Damen und Herren, herzlichen Dank auch von unserer Seite für die Einladung. Es ist für den Verbraucherzentrale Bundesverband sehr gut, dass er zu diesem Gesetz angehört wird. Wir sind, wie Herr Bäumer und Herr von der Hagen gesagt haben, Mitglied der Allianz für Lobby-Transparenz. Für uns als VZBV ist das recht ungewöhnlich. Im Zusammenhang mit dem VCI und dem BDI teilen wir beispielsweise nicht häufig gemeinsame Interessen. Aber in diesem Fall war es uns sehr, sehr wichtig, diese Allianz zusammen zu gründen, um noch einmal deutlich zu machen, dass Interessenvertretung erst einmal legitim ist und dass sie Regeln braucht. Auch wir konzentrieren uns vorwiegend auf den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen. Wir haben neben dem, dass wir erst einmal begrüßen, dass es überhaupt ein Lobbyregister jetzt geben soll, zwei Kritikpunkte. Zum einen fehlt uns ganz dringend der legislative Fußabdruck. Das ist für uns ein ganz, ganz wichtiger Punkt. Da verweise ich auf die weiteren Ausführungen von Herrn Bäumer. Der zweite Punkt ist, dass der aktuelle Gesetzentwurf zu viele Ausnahmen hat. Eine Ausnahme ist – was bereits mehrfach angesprochen wurde –, dass die Organe der Bundesregierung ausgenommen sind. Es ist sehr gut, dass die Regierungsfractionen angekündigt haben, dass sie das noch mit aufnehmen werden. Dazu möchte ich trotzdem schon einmal vorher anmerken, dass es dann nicht noch weitere Ausnahmen geben sollte. Für uns ist ganz wichtig, wie der Änderungsentwurf aussieht; das heißt, es darf auf keinen Fall noch mehr Ausnahmen geben als die, die wir jetzt schon haben. Wenn ich in die Registrierungspflicht gucke, teile ich die Ausführungen, die vorher schon geäußert wurden. Insbesondere sehen wir dieses bei Rechtsberatern,



Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Kirchen kritisch. Vor dem Hintergrund der Intention des Gesetzes, dass Interessenvertretung legitim ist und dass vor allen Dingen einheitliche Transparenzfordernisse geschaffen werden sollen, müssen diese erst einmal für alle gelten. Von daher erschließt es sich uns nicht, warum es Ausnahmen geben soll. Aus unserer Sicht kann man eher Ausnahmen machen bei den Angaben, die die Gruppen machen müssen. Vielleicht nicht all das, was im Gesetz vorgesehen ist. Das betrifft beispielsweise bestimmte finanzielle Angaben, wenn das die Bedenken dieser Personengruppe sind. Der zweite Punkt ist, das wurde auch schon angesprochen, dass viele Gruppen auch schon im EU-Transparenzregister aufgeführt sind. Wenn ich an BDA, DGB, die evangelischen Kirchen denke, sind diese im EU-Transparenzregister enthalten. Es erschließt sich uns nicht, warum sie dann nicht auch in das deutsche Lobbyregister aufgenommen werden sollen und sich dort nicht mindestens registrieren lassen müssen. Ein letzter Punkt von unserer Seite: Etwas, was wir in dem Gesetzentwurf der LINKEN und im Antrag der GRÜNEN sehen, ist, eine Evaluierung vorzusehen. Das ist aus unserer Sicht ein ganz wichtiger Punkt. Wir sind jetzt den Schritt weitergekommen, dass sich alle Fraktionen einig sind, dass es ein Lobbyregister geben soll. Wir haben aber, das haben die Sachverständigen vor mir schon gesagt, viele Punkte, die noch fehlen. Wenn das jetzt als ein erster Schritt gesehen wird, finde ich es besonders wichtig mit Blick auf Ausnahmen und mit dem Blick auf das, was sonst noch fehlt, eine Evaluierung vorzusehen. Die Evaluierung muss umfassen, wie das Lobbyregister wirkt, was es tatsächlich gebracht hat und wo dann gegebenenfalls eine nächste Regierung nachbessern muss. Vielen Dank!

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank, auch für die Unterstützung mit der Zeit, Frau Schröder. Wir kommen jetzt zu Herrn Norbert Theihs vom schon genannten VCI.

**SV Norbert Theihs:**

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, vor Ihnen sitzt ein Praktiker. Ich mache seit mehr als 25 Jahren Lobbyarbeit für den Verband der Chemischen Industrie und meine Sichtweise ist natürlich von der Praxis geprägt. Die Währung für unser Geschäft ist Transparenz. Das muss man einfach so klar sagen. Denn nur dann können wir unsere Tätigkeit in der Öffentlichkeit rechtfertigen und nur dann ist sie ein wichtiger Pfeiler unseres demokratischen Willensbildungsprozesses. Deswegen fordern wir seit mehreren Jahren ein Gesetz und haben mit den Kolleginnen und Kollegen, die teilweise hier mit am Tisch sitzen, die Allianz für Lobbytransparenz gegründet. Das Thema ist uns sehr wichtig und ich möchte hier ausführen, was für uns Transparenz heißt oder was es auch nicht heißt. Es heißt für uns nicht, dass es kein vertrauliches Gespräch mehr geben darf. Das wäre für den Willensbildungsprozess aus unserer Praktikerperspektive nicht förderlich, weil sie dann letztlich über jedes Gespräch etwas in allen Medien lesen könnten und sich keine Meinung mehr wirklich bilden könnten. Dann kann man sich als politischer Entscheider gleich in den Elfenbeinturm zurückziehen und lieber mit niemandem mehr sprechen. Deswegen ist es doch gut, man spricht mit jedem, der sich den Transparenzregelungen unterwirft. Dazu müssen bestimmte Dinge bekannt sein, wie, dass ich als Lobbyist mit Ihnen und Ihren Kolleginnen und Kollegen spreche. Für Inhalte aus vertraulichen Gesprächen sehen wir dieses skeptisch. So viel als allgemeine Vorbemerkung zum Gesetzentwurf selber.

Wir begrüßen sehr, dass es ein Gesetzentwurf ist und es damit eine wirklich verbindliche Regelung geben soll. Aus unserer Sicht ist das Glas mindestens halb voll, weil wir sagen, es sind die richtigen Ansätze. Wir haben aber auch Kritik an dem Entwurf. Ich will mit den positiven Seiten anfangen: Einmal begrüßen wir sehr die Regelungen zum Thema Finanzen. Die Öffnung und die Transparenz, wie in § 2 Absatz 1 des Entwurfs deutlich gemacht wird – dort geht es um die Zuwendungen, um die Aufwendungen und die Offenlegung – sind richtig, gerade auch nach



Kategorien. Wir wollen kein „überbürokratisches Monster“ schaffen, sondern man soll im Grundsatz erkennen können, wer hinter einer Lobby-Organisation steckt. Das ist gut und richtig. Wir begrüßen auch den Verhaltenskodex. Wir sehen sehr skeptisch – da komme ich schon zu einem kritischen Teil –, dass in § 2 Absatz 1 des Entwurfs von einem „anerkannten Verhaltenskodex“ die Rede ist. Das führt unserer Ansicht nach zu einer großen bürokratischen Übung, weil die Frage entsteht, wer dieses anerkennt. Wie im Gesetzesentwurf ausgeführt, soll dieses der Bundestagspräsident sein. Wenn ich die Zahl der 11.000 Institutionen aus dem europäischen Transparenzregister nehme und die Bundestagsverwaltung jeden einzelnen Lobbykodex prüfen und anerkennen soll, dann wird das in praktischer Hinsicht keine zielführende Übung. Dass es aber einen Verhaltenskodex gibt, das begrüßen wir sehr. Auch die praktische Wirkung, dass sich Interessenvertreter selbst Gedanken macht, nach welchen Maßstäben er Interessen vertritt, ist gut und wichtig. Im Verband der Chemischen Industrie haben viele unserer Unternehmen bereits eigene Verhaltenskodizes entwickelt. Wir machen uns als Branche auch darüber Gedanken, nach welchen Maßstäben wir darlegen können, dass wir Lobbyarbeit machen. Das ist ein guter Anstoß, sich überhaupt mit dem Thema auseinanderzusetzen. Zum Thema Lobbybeauftragter ist aus unserer Sicht wichtig, dass es auf der Ebene des Bundestagspräsidenten angesiedelt wird. Denn dort herrscht letztlich Effizienz und wenig Bürokratie vor. Bei den kritischen Themen möchte ich, wie schon viele Kollegen vor mir, deutlich sagen, dass zu viele Ausnahmen vorgesehen sind. Die Argumente dafür, dass weite Teile der Wirtschaftsverbände – nämlich alle die, die Arbeitgeberinteressen vertreten – aber auch die Gewerkschaften und die Kirchen ausgenommen werden, halten wir für problematisch. Jeder ist nach dem Grundgesetz berechtigt, eine Religionsgemeinschaft zu gründen. Ich will jetzt nicht annehmen, dass wir in der Chemie eine Religionsgemeinschaft gründen. Aber trotzdem muss man sich überlegen, ob es in praktischer Hinsicht zielführend sein kann. Ich glaube, das sind drei Ausnahmen, die wir sehr kritisch betrachten sollten. Das gilt auch für das Thema Anwaltsmandat, was wir ebenfalls durchaus

kritisch sehen. Für Praktiker gibt es schon einen Anreiz sich einzutragen, wenn ich einer Ausnahme unterliege. Ich bekomme nur dann einen Hausausweis. Wenn es gelingt über das Lobbyregister auch so etwas, wie einen Berufskodex oder ein Gütesiegel zu schaffen, dann ist es auch aus praktischer Sicht hilfreich. Vielen Dank!

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank, Herr Theihs. Jetzt kommen wir zum nächsten Sachverständigen: Herrn Professor Christian Waldhoff von der Humboldt-Universität Berlin, Lehrstuhl für öffentliches Recht und Finanzrecht.

**SV Prof. Dr. Christian Waldhoff:**

Vielen Dank! Ich habe drei Punkte und beziehe mich nur auf den Regierungskoalitionsentwurf: Einen grundsätzlichen Punkt – bei so viel Harmonie muss man vielleicht doch etwas Wasser in den Wein schütten – dann zu den Ausnahmen und dann noch eine Kleinigkeit am Schluss. Ein Register kann man machen, versprechen würde ich mir davon nichts. Die Beispiele EU und USA zeigen, dass ein Register nicht viel bringt. Dass das Lobbyproblem dort besser gelöst ist als bei uns, dafür gibt es zumindest keine valide Empirie. Das ist weitgehend symbolische Gesetzgebung. Symbolische Gesetzgebung muss aber nicht schlecht sein. Ein Problem ist, dass das grundsätzliche Problem im Hintergrund bleibt, inwieweit politische Willensbildung überhaupt verrechtlicht werden kann. Inwieweit können wir die diffusen und bewusst offenen Prozesse politischer Willensbildung auch im vorparlamentarischen und halbparlamentarischen Bereich wirklich durch Rechtsnormen verrechtlichen? Das führt auf den Abgeordneten bezogen, – und das Bundesverfassungsgericht denkt Parlamentsrecht immer vom Abgeordneten her – unmittelbar zum Grundsatz des freien Mandats, dem ganz zentralen verfassungsrechtlichen Datum des grundgesetzlichen Parlamentarismus. Dieses wurde hier manchmal angesprochen, aber doch erstaunlich schwach konturiert. Einem Abgeordneten kann man



grundsätzlich nicht vorschreiben, mit wem er Kontakt aufnimmt, was er bespricht und wo er es bespricht. Ich verweise nur auf Artikel 47 Grundgesetz, der das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten enthält. Das ist nicht genau das Gleiche, zeigt aber ungefähr, wie das Grundgesetz in dieser Hinsicht tickt. Ich darf mal vorlesen: „Die Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst, das Zeugnis zu verweigern.“ Der Abgeordnete kann nicht gezwungen werden zu sagen, mit wem er Kontakt aufnimmt, mit wem er geredet hat und schon gar nicht, über was er geredet hat. Deshalb ist für mich beim Regierungskoalitionsentwurf der § 3 die eigentliche Krux. Das Register finde ich eher langweilig, um es leicht polemisch zu sagen. Der § 3 hat es in sich. Und vor allen Dingen Absatz 2: „Der Deutsche Bundestag erkennt einen Verhaltenskodex an, wenn dieser Grundsätze der Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität definiert und ein öffentliches Rügeverfahren bei Verstößen vorsieht.“ Wenn man das nicht erfüllt, kann man nicht diesen Status als privilegierter Lobbyist erhalten. Das heißt, dass der Deutsche Bundestag – was damit gemeint ist, ist unklar, aber aus der Begründung geht hervor, dass es offensichtlich die Bundestagsverwaltung, also der Bundestagspräsident sein soll –, und damit in letzter Konsequenz ein Verwaltungsbeamter anhand völlig unklarer und windelweicher, eher moralischer als rechtlicher Kriterien – Ehrlichkeit, Integrität sind ja keine Rechtskriterien und rechtsstaatlich höchst bedenklich, wenn das dann noch sanktioniert ist – letztlich entscheiden darf, wer mit Abgeordneten sprechen darf und wer nicht. Das entspricht nicht dem Bild des Abgeordneten nach dem Grundgesetz. Für mich ist das zentrale Problem, inwieweit durch Rechtsnormen gesteuert werden kann, wer in Kontakt zu Abgeordneten treten darf oder nicht. Das als grundsätzlicher Einwand.

Ganz kurz zu den Ausnahmen: Ich halte die Ausnahmen Artikel 4 Grundgesetz und Artikel 9 Grundgesetz, also Kirchen und Koalitionspartner, für richtig. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Kirchen mit die größten Arbeitgeber in der Republik

sind. Das Bundesverfassungsgericht sagt aber in ständiger Rechtsprechung, dass das Religionsausübung ist und vom Schutz des vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechts umfasst ist. Wir bräuchten Grundrechte Dritter oder sonstige verfassungsimmanente Schranken, die man hier nicht einfach konstruieren kann. Das muss man nicht für richtig halten, diese Rechtsprechung ist aber auch in der letzten Entscheidung zu einem arbeitsrechtlichen Fall in der Sache noch einmal bestätigt worden. Das gilt dann auch für die Frage der Petitionen. Hier haben wir ein eigenes Grundrecht. Nehmen Sie nur mal an, dass man sich ja auch eine Demonstration kaufen kann. Sie kaufen einfach als Lobbyverband Demonstranten. Die sind auch erst einmal durch Artikel 8 Absatz 1 Grundgesetz, also durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit geschützt. So muss man das, glaube ich, auch beim Petitionsrecht sehen. Was eine kleine Inkonsistenz ist: Die kommunalen Spitzenverbände sind ausgenommen. Das kann man machen, muss man aber nicht machen. Dann müsste man auch die funktionale Selbstverwaltung ausnehmen, also meinetwegen die Industrie- und Handelskammern, weil diese in ähnlicher Weise per Gesetz zum Lobbying für ihre Interessen verpflichtet sind. Der Gesetzgeber sagt, neben vielen anderen Aufgaben: „Ihr müsst auch Lobbying machen“. Es ist relativ inkonsistent, dass die einen ausgenommen sind und die anderen nicht. Bei den Rechtsanwälten bin ich gespannt, wie die Abgrenzungsfragen gelöst werden. Das sehe ich als extrem schwierig an. Allerletzter Mini-Punkt: Die Hausausweise. Die Hausausweise – das hat Herr Austermann in seiner Stellungnahme sehr schön geschrieben – unterfallen dem Hausrecht des Bundestagspräsidenten nach Artikel 40 Absatz 2 Grundgesetz. Das kann der nicht einfach abgeben und auf andere Gremien wegdelegieren. Und ganz ehrlich gesagt, als mit der Lobby-Praxis nicht sonderlich Vertrauter: Spielen denn die Hausausweise so eine große Rolle? Wenn ich einen ganz heiklen Kontakt zu einem Abgeordneten aufnehmen wollte, würde ich mich, glaube ich, mit ihm nicht in diesen Räumen treffen. Danke.



Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank, Professor Waldhoff. Wir kommen – last but not least – zu Professor Heinrich Wolff von der Universität Bayreuth, Lehrstuhl für öffentliches Recht.

**SV Prof. Dr. Heinrich Wolff:**

Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ist man als achter von acht Sachverständigen am Ende dran und heißt Wolff, dann weiß man das und hat deswegen auch einen entsprechenden Spruch – viele von Ihnen kennen ihn schon – „Den letzten beißen die Hunde – es sei denn, er heißt Wolff.“ Ich bedanke mich ganz herzlich für die Einladung und die Gelegenheit, zu so einem spannenden Thema sprechen zu dürfen. Ich habe eine schriftliche Stellungnahme abgegeben – anders als mein Kollege Professor Waldhoff – in der verschiedene Detailfragen niedergelegt sind, so dass ich mich in meinem Eingangsstatement auf die wesentlichen Dinge beschränken kann. Einflussnahmen von Interessen auf den politischen Meinungsprozess ist das Thema. Es handelt sich um ein heikles, demokratesensibles 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 Informellen. Die Vorteile der Interessensvertretung für die Demokratie sind: Erstens, sie garantiert das Einfließen von Sachargumenten und Expertenwissen, das ansonsten nicht gesehen werden würde. Zweitens, sie ermöglicht Innovation und eine dauerhafte Fortentwicklung des Rechtssystems. Drittens, sie bildet die Grundlage für politische Entscheidungen. Denn der Ausgleich von Interessen kann nur stattfinden, wenn Interessen vorher artikuliert wurden. Die Nachteile der Einflussnahme von Interessen sind demgegenüber auch existent und bekannt. Es sind: die Gefahr der unsachlichen Einflussnahme, indem falsche Informationen gestreut werden oder persönliche Vorteile versprochen werden; die Gefahr der verborgenen Einflussnahme; die Gefahr des

ungleichen Einflusses und des ungleichen Zugangs im Willensbildungsprozess mit entsprechenden Folgen in unausgewogenen Entscheidungen; die Gefahr der unproportionalen Einflussnahme und unproportionalen Berücksichtigung von Interessen nach dem Motto: „Wer am lautesten schreit, wird am ehesten gehört“. Diesen vier Gefahren kann man begegnen, indem man erstens, die Zugangsmöglichkeiten zu den Entscheidungsträgern fest im Blick hat und, falls notwendig, Zugangsrechte zum politischen Meinungsbildungsprozess formuliert. Zweitens, sachliche Regelungen für die Interessenwahrnehmung aufstellt und drittens bestehende Einflussnahme oder Versuche der Einflussnahme offenlegt, entweder aus der Sicht der Interessensvertretung oder aus der Sicht des Verantwortungsträgers oder aus Sicht beider. Alle zur Beratung anstehenden parlamentarischen Dokumente beschäftigen sich mit diesen drei Einschränkungsmöglichkeiten und allen Entwurfengebieten daher grundsätzlich erst einmal ein Lob, dass sie dieses Thema anpacken. Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. geht inhaltlich am weitesten, enthält vor allem ein ausgeklügeltes Sanktionssystem. Das gegenwärtige System wird stark verändert und verfassungsrechtliche Probleme werden bewusst in Kauf genommen. Mir persönlich geht das ein bisschen weit. Der Koalitionsentwurf schreibt das gegenwärtige, auf Freiwilligkeit beruhende System maßvoll fort, enthält bei den registrierungspflichtigen Personen erhebliche Erweiterungen, bei den eintragungspflichtigen Inhalten deutliche Erneuerungen, hält den Prozess weitgehend offen und klammert gegenwärtig die Bundesregierung aus. Die verfassungsrechtlichen Probleme sind überschaubar. Der Entwurf der Fraktion der AfD bewegt sich sachlich zwischen den beiden erstgenannten Entwürfen, geht in den Formulierungen aber von einer nicht ganz einleuchtenden Gegensätzlichkeit von demokratischem Volkswillen einerseits und Interessensvertretung andererseits aus. Das Positionspapier der Fraktion der FDP betont die Notwendigkeit, die Finanzierungsquellen der Interessensvertretung offenzulegen. Er bezieht in einleuchtender Weise auch die Bundesregierung ein, trägt aber nicht die Last, eine Detailregelung



vorzulegen. Das Positionspapier der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht etwas weiter als das Papier der FDP-Fraktion und verlangt zum Teil auch die Transparenz der Ergebnisse der Einflussnahme. Auch hier lebt die Überzeugungskraft des Papiers aber zum Teil von seiner Abstraktionshöhe.

Speziell zum Koalitionsentwurf: Dieser zeichnet sich durch eine Ausgewogenheit aus, die auch die positive Seite der Interessenswahrnehmung im Blick hat. Er verbessert erstens die Transparenz durch die Einführung einer weitgehenden Registrierungspflicht – die ist wirklich sehr weitgehend – und zweitens, der weichen Einführung eines Verhaltenskodexes. Die Transparenz wird deutlich verbessert, ohne dass sie überbetont wird und ohne dass der gegenwärtige gesellschaftspolitische Meinungsbildungsprozess vollständig durch Gesetz von oben umgekrempelt wird. Die verfassungsrechtlichen Grenzen hat der Koalitionsentwurf fest im Blick. Seine offensichtliche Schwäche liegt darin, dass er die politische Ebene der Bundesregierung als Adressat der Interessenvertretung bisher nicht einbezogen hat. Es heißt zwar in der ersten Lesung, da werde ein Änderungsantrag kommen, aber da dieser noch nicht vorliegt, besteht kein Grund für die Verteilung von Vorschusslorbeeren. Weiter enthält er relativ viele Ausnahmen, die wegen des weiten Interessenvertretungsbegriffs, insbesondere wegen des Einbezugs der mittelbaren Einflussnahme, weitgehend notwendig sind und vielleicht vereinzelt dann doch etwas zurückgenommen werden könnten. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank, Herr Professor Wolff. Ich glaube, Sie werden hier garantiert nicht gebissen, weder von Hunden noch von uns. Und wie das manchmal im Leben so ist, werden die Letzten die Ersten sein – bei der Fragerunde kommen Sie dann auch als Erster dran. Dann geht es ja von der anderen Richtung wieder bis zu Herrn Professor Austermann. Und zu der Fragerunde kommen wir jetzt. Die einzelnen Fraktionen haben jetzt nacheinander die

Möglichkeit, Fragen zu stellen. Die sammeln wir. Ich schreibe mir das auch immer mit. Wer nicht alle Fragen automatisch und die Zuordnung im Kopf behalten kann, kann auch mitschreiben. Es geht jetzt direkt los mit der Reihenfolge der Fraktionen: CDU/CSU, AfD, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE. Jede Fraktion, ich habe es ja zu Anfang gesagt, hat die Möglichkeit zwei Fragen zu stellen. Und wenn wir dann die erste Runde zügig durchkriegen, haben wir eine zweite Runde und gegebenenfalls – je nach der Länge der Antworten – auch noch eine dritte. Was sich oft anbietet, aber nicht immer gelingt. Herr Kollege Schnieder fängt an.

**Abg. Patrick Schnieder** (CDU/CSU):

Herr Vorsitzender, sehr geehrte Dame und meine Herren Sachverständigen, erst einmal vielen Dank für Ihre Stellungnahmen – schriftlich und mündlich. Da waren viele sehr interessante Punkte dabei. Auch welche, über die wir in der Tat noch einmal vertieft nachdenken müssen. Das will ich gerne eingestehen, jedenfalls für unseren Gesetzentwurf. Sehr interessante Dinge, die geäußert worden sind. Ich möchte die erste Frage stellen an Herrn Professor Austermann: Und zwar zu einem Thema, das mehrere Sachverständige angesprochen haben. Es geht um die sogenannte „Kontakttransparenz“, die ich in unserem Gesetzentwurf beziehungsweise in der Diskussion eigentlich in zwei Arten ausgeprägt sehe. Das eine ist die Frage, welche Daten man über die Kontaktaufnahme zu Abgeordneten preisgeben muss, ob man das überhaupt tun muss, also Gesprächspartner, Termine usw.. Und zwar nicht aus Sicht des Abgeordneten – dazu ist ja eine rechtliche Einschätzung schon abgegeben worden –, sondern auch der umgekehrte Fall, dass Interessenvertreter so etwas darlegen müssen oder nicht darlegen müssen. Und in einer zweiten Ausprägung, die Frage, wie das mit Anwälten ist. Wo ist eine Trennlinie zu ziehen zwischen reiner Rechtsberatung und Interessenvertretung. Ich will zugestehen, dass die Grenzziehung sehr, sehr schwierig ist. Aber die Frage wäre: Ist sie notwendig und wo könnte sie liegen? Die zweite Frage würde ich gerne an Herrn Professor Waldhoff richten. Sie



haben schon etwas ausgeführt zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Grundrechtsbeschränkungen. Ich würde Sie bitten, die Einschätzung noch einmal etwas vertieft darzustellen. Hier insbesondere zu dem genannten Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz hinsichtlich der Koalitionsfreiheit, gerne aber auch noch einmal zu Artikel 4 Grundgesetz und dem Petitionsrecht. Inwiefern können die mit dem Lobbyregister verbundenen Offenlegungspflichten hier möglicherweise einen unzulässigen Eingriff bedeuten und wie sind Grenzziehungen vorzunehmen?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Herzlichen Dank. Wir kommen zu den Fragen der AfD-Fraktion. Herr Kollege Seitz.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD):

Vielen Dank. Die erste Frage richtet sich an Herrn Professor Austermann: Sie haben ausgeführt, dass eine Einbeziehung der Bundesregierung in die gesetzliche Regelung aus Ihrer Sicht nicht möglich sei, weil der Bundesregierung das Recht zur Gesetzesinitiative nach dem Grundgesetz eingeräumt sei und eine Einbeziehung in dieses Recht eingreifen würde. Da gebe ich jetzt Folgendes zu bedenken: Es gibt zum Beispiel das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrats, das ja auch auf kleiner Ebene und eher formal auf die Prozesse in der Bundesregierung Einfluss nimmt, wie dort ein Gesetz zustande kommt; beispielsweise dadurch, dass zwingend die Gesetzentwürfe, die aus einem Ministerium kommen, vor der Vorlage an das Bundeskabinett dem Normenkontrollrat vorzulegen sind. Wenn Sie so apodiktisch und ohne jegliche Ausnahme sagen, als Parlament kann man da nichts regeln durch ein einfaches Gesetz, dann dürfte es ja diese Regelung zum NKRG auch nicht geben. Und dann die Frage zwei an Herrn Professor Waldhoff: Wenn man den Wunsch nach Transparenz als Ausfluss des Demokratieprinzips sieht, dann wäre es ja ein Wert mit Verfassungsrang. Halten Sie es dann wirklich für ausgeschlossen, dass man mit diesem

mit Verfassungsrang ausgestatteten Wert rechtfertigen kann beispielsweise die Religionsgemeinschaften oder die Koalitionen einzubeziehen? Vielen Dank.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank. Wir kommen zur Fraktion der SPD, Herr Kollege Dr. Bartke.

Abg. **Dr. Matthias Bartke** (SPD):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich möchte mich ganz herzlich bei Ihnen bedanken für die wirklich klugen Ausführungen und klugen Beiträge. Es war ein intellektuelles Vergnügen das nachzuvollziehen. Meine erste Frage richtet sich an Herr Professor Wolff. Es geht um die Ausnahmen, die im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen vorgesehen sind, insbesondere zunächst die Ausnahme für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände. Meine Frage wäre: Wäre eine Registrierungspflicht für die Koalitionspartner mit der Koalitionsfreiheit vereinbar, wenn die Koalitionspartner Angaben zu ihren Finanzen machen müssen? Und wie wäre es, wenn es Sanktionen gäbe, weil sie Angaben zu ihren Finanzen verweigern? Im Ausnahmebereich bitte ich noch einmal darzustellen, ob nach ihrer Einschätzung eine Registrierungspflicht für Kirchen und Religionsgemeinschaften verfassungsmäßig ist. Dann habe ich noch eine Frage an Herrn Lange von LobbyControl: Sie haben in Ihrer Stellungnahme und eben noch einmal auf den Verhaltenskodex Bezug genommen. Ein Verhaltenskodex ist ja in der Regel eine Selbstverpflichtung. LobbyControl fordert dagegen einen einheitlichen und verbindlichen Verhaltenskodex mit Kernpunkten, die Sie hier noch einmal ausgeführt haben. Meine Frage ist: Welchen Sinn sehen Sie in so einem Verhaltenskodex, der dann wahrscheinlich vom Bundestag gemacht wird, und was wären die Kernpunkte? Was gehört auf jeden Fall dort hinein? Was sollten auf der anderen Seite die Interessenvertretungsorganisationen selber regeln? Vielen Dank!



Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen zur Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Kollegin Haßelmann.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Vielen Dank meine Damen und Herren für Ihre Stellungnahmen! Ich möchte zwei Fragen stellen und zwar an Herrn Bäumer von Transparency und an Herrn von der Hagen. Zum einen noch einmal die Frage nach den erheblichen Ausnahmen im Gesetzentwurf. Wir haben in § 1 Absatz 3 zwölf Ausnahmetatbestände. Einige haben sehr pauschal mit verfassungsrechtlichen Bedenken argumentiert. Verfassungsrechtliche Bedenken kann man an der einen oder anderen Stelle haben, aber wo sollen die herkommen in Bezug auf die Stellung der kommunalen Spitzenverbände. Ich würde mich auch fragen, ob die gesamte Sozialgesetzgebung, die Frage der Religionsverbände und der Kirchen so weit gefasst sein muss, wie Sie das in Ihren Stellungnahmen tun. Da haben wir so weitgehende Ausnahmen formuliert und Freiräume geschaffen, die aus meiner Sicht unglaublich sind. Deshalb würde ich gerne, sowohl von Transparency als auch vom Verband der Familienunternehmer dazu noch einmal eine Einschätzung erbitten. Denn ich glaube, das ist ein sehr relevanter Bereich. Mein Eindruck ist, dass man sich der Mühe nicht unterzogen hat, geschützte Bereiche herauszuarbeiten und zu definieren. Dazu wäre ich bereit, aber das hat bisher im Gesetzentwurf nicht stattgefunden. Der zweite Bereich ist der legislative Fußabdruck und dessen Bedeutung. Herr Bäumer, Sie haben das angesprochen, deshalb würde ich dazu gerne noch einmal nähere Ausführungen haben.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Herzlichen Dank! Dann kommen wir zur Fraktion der FDP, Herr Kollege Dr. Buschmann.

Abg. **Dr. Marco Buschmann** (FDP):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Vielen Dank meine Dame und Herren Sachverständigen für die sehr aufschlussreichen einleitenden Bemerkungen! Eine der Hauptfragen, die uns hier trennt oder an der wir arbeiten, sind ja die weitgehenden Ausnahmen, die uns sowohl politisch, wie auch rechtlich umtreiben. Ein Beitrag zur Transparenz wäre die Klärung der Frage; Will man diese Ausnahmen, weil man diese Menschen aus politischen Gründen nicht einbeziehen möchte. Dann muss man es sagen. Oder gibt es wirklich objektive Verfassungsschranken? Ich will sagen, versteckt man sich hinter der Verfassung oder hat man hier wirklich handfeste verfassungsrechtliche Hürden, die man nicht überwinden kann? Diese Frage müssen wir heute klären. Das ist auch ein Beitrag zur Transparenz. Deshalb möchte ich zwei Fragen stellen. Meine erste geht an Herrn Professor Austermann und ist ein wenig methodisch begründet. Bei der zweiten Frage an Herrn von der Hagen geht es mir um die Eingriffsintensität des infrage stehenden Eingriffs. Ich möchte die Frage an Herrn Professor Austermann näher konkretisieren: Sie haben sehr apodiktisch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme gesagt, „weil wir es mit vorbehaltlosen Grundrechten zu tun haben, ist hier keinerlei Registrierungspflicht möglich.“ Sie sagen selbst, dass es ein kollidierendes Rechtsgut mit Verfassungsrang gibt – Sie gestehen das ja halb zu –, dass man dieses aus dem Demokratieprinzip ableiten könnte. Ich möchte hier noch einmal auf den 40. Band der amtlichen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts hinweisen, in dem es heißt, Zitat: „Das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip, Artikel 20 Grundgesetz, verlange, dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird.“ Zu sagen, es gäbe überhaupt keine Verankerung des Transparenzprinzips in der Verfassung, lässt sich nicht halten. Wir haben hier ein Rechtsgut von Verfassungsrang, das haben Sie sogar zugestanden in der schriftlichen Stellungnahme, weil Sie dann auf der zweiten Ebene sagen: „Aber immer fällt die Abwägung zu Gunsten des vorbehaltlos gewährten Grundrechts aus“. Das kann ich nicht nachvollziehen, weil wir alle – ich erinnere mich



nur an meine Vorlesungen über praktische Konkordanz gesprochen haben. Dazu heißt es immer, es gibt nicht das eine Verfassungsgut, das immer das andere aussticht, sondern wir müssen auf den konkreten Fall schauen, um in praktischer Konkordanz die kollidierenden Verfassungsgüter zu einem Ausgleich zu bringen. Hier ist die Frage: Kann man wirklich einfach sagen, weil wir es mit einem vorbehaltlos gewährten Grundrecht zu tun haben, erübrigt sich damit jede Debatte? Ich hätte da meine Zweifel. Vielleicht können Sie dazu noch einmal näher ausführen, ob man nicht viel präziser im Einzelfall begründen müsste, warum ein vorbehaltloses Grundrecht in seinem Kernbereich betroffen ist, so dass die Abwägung so ausfallen müsste, wie Sie sie es beschreiben.

Dieser Gedanke führt mich zu meiner zweiten Frage. Ich glaube, dass es im konkreten Einzelfall richtiger wäre, präzise abwägen zu müssen. Wir müssen schauen, wie intensiv denn ein vorbehaltlos gewährtes Grundrecht betroffen ist. Dazu möchte ich Herrn von der Hagen befragen. Sie betreiben Lobbyismus und vertreten die Interessen der Familienunternehmer. Sie sind Vertreter eines solchen Grundrechtsträgers, dem hier die schwere Last auf die Schultern gelegt wird. Ich möchte Sie fragen: Wie beurteilen Sie als Betroffener die Intensität eines Grundrechts-eingriffs, der Sie durch Registrierung und Verhaltenskodex treffen würde was möglicherweise mit einem Bußgeld bewährt ist? Das ist die andere Seite der Waagschale. Das würde mich interessieren und das sind meine beiden Fragen.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Herzlichen Dank! Jetzt kommen die Fragen der Fraktion DIE LINKE., Herr Kollege Straetmanns, bitte!

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.):

Erst einmal ganz herzlichen Dank an alle Sachverständigen für die zur Verfügung gestellten

Stellungnahmen und die Expertise. Wenn man zuletzt dran ist, ist der Vorteil, dass man sich schon mit den anderen Fragen befassen kann. Frau Schröder, an Sie habe ich folgende Frage: Sie haben in Ihrer Stellungnahme ganz am Schluss den legislativen Fußabdruck angesprochen. Da würde mich sehr interessieren, ob Sie auch aufgrund Ihrer praktischen Erfahrung Fälle kennen, in denen Sie das für besonders notwendig und wichtig halten. Ich habe auch eine Frage an Herrn Professor Waldhoff: In unserem Gesetzentwurf als DIE LINKE. haben wir ein Betretungsrecht vorgesehen, dem immer wieder vorgehalten wird, es sei nicht verfassungskonform, würde gegen Artikel 13 Grundgesetz und außerdem gegen den Grundsatz verstoßen, dass man sich nicht selbst belasten müsse. Jetzt ist aber der in § 11 Absatz 5 gewählte Passus im Wortlaut absolut der Gewerbeordnung, und zwar dort § 29 Absatz 2, nachgebildet. Wir haben in unserem Gesetzentwurf auch noch die Regelung, dass man – wie in der Gewerbeordnung – dann die Aussage verweigern kann. Könnten Sie vor diesem Hintergrund die Frage beantworten, ob die in unserem Gesetzentwurf enthaltene Vorschrift zum Betretungsrecht verfassungsrechtlich problematisch ist? Und ob unser Gesetzentwurf, vor allem in Bezug auf den Nemo-tenetur-Grundsatz, verfassungsrechtlich problematisch ist, obwohl doch extra ein Ausschlussgrund der Selbstbelastung aufgeführt ist? Das würde mich brennend interessieren. Danke!

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Damit kommen wir zur Antwortrunde, bei der wir andersherum beginnen. Herr Professor Wolff, Sie dürfen anfangen mit der ersten Frage, die die Fraktion der SPD, Kollege Dr. Bartke, gestellt hat.

**SV Prof. Dr. Heinrich Wolff:**

Das deckt sich mit meiner Wahrnehmung. Ich bin gefragt worden, was ich denn von der



verfassungsrechtlichen Bewertung der Ausnahmen halte – insbesondere Gewerkschaften und Kirchen. Erstens ist der Katalog der Ausnahmen sichtlich groß. Er geht mir an der einen oder anderen Stelle auch zu weit. Aber ich würde ganz gerne, gerade auch in Anbetracht dessen, was bisher gesagt worden ist, darauf hinweisen, dass Sie einen so weiten Interessensvertretungsbegriff haben, dass Sie notwendigerweise auch erhebliche Ausnahmen brauchen. Denn nach Ihrem Begriff ist ja das Aktivieren einer Gruppe auf sozialen Medien für ein Fremdinteresse eine registrierungspflichtige Tätigkeit. Zum Beispiel ist die Meinungsfreiheit nicht als Ausnahme vorgesehen, obwohl man darüber nachdenken könnte. Auch das Versammlungsrecht, Artikel 8 Grundgesetz, ist nicht als Ausnahme vorgesehen, obwohl man sagen könnte, es ist drin. Dass Sie so viele Ausnahmen haben, hängt damit zusammen, dass Sie einen unglaublich weiten Interessensvertretungsbegriff haben. Zu den Gewerkschaften in Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz lautet die erste Frage: Ist es vom Grundrecht aus Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz abgedeckt, dass die Gewerkschaften zu den Parlamentariern laufen und sagen „bitte, bitte, bitte, bitte macht das und das“? Da würde man sagen, der Kern ist die andere Koalitionsseite und nicht der Gesetzgeber. Allerdings sagt man ja, dass gesetzliche Regelungen über die Wirtschaftsbedingungen auch einen Eingriff in Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz darstellen können. Deshalb würde man schon sagen, vom Grundrecht her ist es gewährleistet, dass die Gewerkschaften auch mit dem Gesetzgeber kommunizieren. Dann ist die Frage: Ist es ein Eingriff? Man kann schon vertreten, dass es ein Eingriff ist. Gibt es ein verfassungsrechtliches Gut? Die Transparenz, sagen wir immer, ist kein verfassungsrechtliches Gut. Wir meinen dann aber eine andere Transparenz und nicht die hier im Raum stehende. Wir meinen die, in die Akten der Verwaltung schauen zu dürfen. Das ist kein verfassungsrechtliches Gut. Im Hinblick auf die Transparenz des politischen Vorgangs wäre ich bei dem Zitat von Herrn Dr. Buschmann. Das leuchtet mir schon ein, da würde ich sagen, das ist ein

verfassungsrechtliches Gut. Dann kommt es auf die Frage der konkreten praktischen Konkordanz an. Jetzt bin ich gefragt worden, was ich von der Offenlegung der Mittel halte. Noch schlimmer finde ich die Offenlegung der Mitglieder. Denn es ist ja klar, dass ich als Arbeitskampfpartei nicht offenlegen muss, wie viele Mitglieder ich habe. Das heißt, wenn Sie hinsichtlich des Registerinhalts keine Ausnahmen machen würden, dann ginge es nicht, dass Sie die Gewerkschaften so einfach einbeziehen. Sie müssen, wenn Sie die Gewerkschaften einbeziehen, weitere Sonderregelungen dergestalt haben, dass erstens, die Mitgliederanzahl nicht offen gelegt werden muss und auch nicht die Mittel, die für den Arbeitskampf eingesetzt werden. Das weiß ja jeder. Im Ergebnis finde ich, man kann sie einbeziehen, man braucht aber Sonderregeln. Und man kann aus politischen Gründen auch gut sagen, man soll sie nicht einbeziehen.

**Zwischenruf** Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.)

Die Tariffähigkeit muss ich als Gewerkschaft doch trotzdem nachweisen.

**SV Prof. Dr. Heinrich Wolff:**

Gut, das ist jetzt die Verfassungsgerichtsentscheidung zur Neuregelung. Das ist nicht so, dass ich hinlaufen muss und sagen muss: „Ich habe 3.500 Mitglieder!“ Aber Sie wollen doch nicht ernsthaft bestreiten, dass die Registrierungspflicht über das hinausgehen würde, was bisher notwendig ist. Zu den Kirchen: Bei den Kirchen ist die verfassungsrechtliche Notwendigkeit sie herauszunehmen, noch einmal deutlich schwächer. Man kann sie aus politischen Gründen herausnehmen. Aber in dieser Weite wäre Artikel 4 Grundgesetz als Begründung ein bisschen geschummelt. Aber nur ein bisschen.



Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU):

Dann schauen wir jetzt, was Professor Waldhoff dazu sagt. Ein Teil der Fragen von den Fraktionen der CDU/CSU, von der AfD und von der Fraktion DIE LINKE. ist an Sie gerichtet worden.

SV Prof. Dr. Christian Waldhoff:

Das entspricht auch meiner Wahrnehmung und ich werde jetzt etwas Gegenteiliges im Vergleich zu Heinrich Wolff sagen. Zu Ihrer Frage, Herr Schnieder: Die Dogmatik der vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechte, also in diesem Fall Artikel 4 Absatz 1 Grundgesetz und Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz, die Koalitionsfreiheit, läuft so: Eingriffe durch Gesetz, es geht nur durch Gesetz, sind nur dann zulässig, wenn wir verfassungsimmanente Schranken haben. Haben wir die nicht, ist alles aus. Haben wir sie, kommt es zu einer Abwägung. Das heißt also nicht, dass dann automatisch das eine oder das andere Ergebnis richtig ist, vielmehr treten wir dann in die Abwägung ein. Was bedeutet das etwa für das Grundrecht der Religionsfreiheit bezogen auf die Religionsgemeinschaften? Wo ist hier die verfassungsimmanente Schranke? Grundrechte Dritter kommen hier nicht in Betracht, die sind überhaupt nicht sichtbar. Also kommt es nur auf sonstige mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter – das war ja auch die Frage von Herrn Seitz – an. Natürlich sagen wir – das sage ich im Hörsaal auch immer –, Demokratie ist die Staatsform der Öffentlichkeit. Das ist auch erst einmal in dieser Abstraktionshöhe richtig. Aber das Grundgesetz hat die konkreten Öffnungsräume der Demokratie auch definiert. Zum Beispiel die Parlamentsöffentlichkeit in Artikel 42 Grundgesetz, von der nach herrschender Meinung zum Beispiel die Ausschussöffentlichkeit gerade nicht umfasst ist. Sonst könnte man das ja im Übrigen auch aushebeln. Das ist aber nicht Sinn der Sache. Das Grundgesetz legt relativ konkret fest, wo unter dieser Glocke

„Demokratieprinzip und Parlamentarismus“ Öffentlichkeit von Verfassungswegen zwingend zu gewährleisten ist und wo es eine politische Entscheidung ist, ob man das macht oder nicht. Wenn wir aber in diesem Bereich „politische Entscheidung – ja oder nein“ sind, ist es keine verfassungsimmanente Schranke, sondern eine Zweckmäßigsfrage. Damit können wir normale Grundrechte einschränken und es kommt zur Abwägung. Das geht aber nicht wenn wir eine verfassungsimmanente Schranke brauchen. Dass Transparenz ein hohes Gut in der Demokratie ist, würde man in dieser Abstraktionshöhe nicht bestreiten wollen – ich erst recht nicht, klar –, aber das wäre für mich keine verfassungsimmanente Schranke. Dann ist nämlich fast alles eine verfassungsimmanente Schranke. Und das ist, glaube ich, nicht gemeint bei diesen vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechten. Die wären dann unter Umständen sogar noch einfacher einschränkbar als normale Grundrechte. Das war sicherlich nicht intendiert. Bei den Kirchen und Religionsgemeinschaften würde ich noch einmal auf Folgendes hinweisen: Es wurde hier zurecht gesagt: „Die sind auch große Arbeitgeber und mischen sich auch in Fragen der Sozialpolitik ein.“ Aber das sind sie ja nicht nur! Ich hatte schon gesagt, auch das Bundesverfassungsgericht sagt, dass auch das Religionsausübung ist, so merkwürdig das vielen Leuten vielleicht vorkommen mag. Aber die Kirchen und Religionsgemeinschaften nehmen ja auch in wirklich engen Glaubensfragen lobbymäßig Einfluss auf Gesetzgebung. Ich muss gar nicht die „Abtreibungskeule“ auspacken – wenn die Kirchen Lobbyarbeit betreiben, um zum Beispiel eine Abtreibungsregelung im Strafgesetzbuch zu beeinflussen, wird niemand bestreiten können, dass das der Kern nach ihrem Selbstverständnis der jeweiligen Religionsgemeinschaft ist. Da kommen wir, glaube ich, so einfach nicht raus. Und nur zu sagen: „Transparenz ist gut!“, das reicht meines Erachtens für eine verfassungsimmanente Schranke nicht aus. Das gleiche Problem haben wir dann bei Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz, bei den Koalitionspartnern. Das Grundrecht ist nicht ganz so



stark wie das Grundrecht der Religionsfreiheit in der Rechtsprechung, aber das Grundproblem bleibt gleich. Artikel 17 Grundgesetz, der auch angesprochen wurde, ist eine *lex specialis*. Es ist eine speziellere Norm mit Verfassungsrang wohl gemerkt, die den Rest verdrängt. Wir müssen dann gucken, ob Artikel 17 Grundgesetz insoweit eingeschränkt werden kann – schwierig, eher nicht, würde ich sagen. Die Frage von Herrn Seitz habe ich im Grunde schon teilweise mitbeantwortet. Herr Dr. Buschmann hatte noch auf den 40. Band des Bundesverfassungsgerichts, das ist die Entscheidung zur Beschlussfähigkeit des Bundestages, glaube ich, hingewiesen. Das ist die Entscheidung zu dem Fall, bei dem noch 30 Abgeordnete da sind und dann abstimmen. Durchschaubarkeit des politischen Prozesses – ja, aber das heißt nicht, dass es keine Arkanzonen mehr geben darf, wie etwa die nichtöffentlichen Ausschusssitzungen, die hat das Gericht nicht moniert. Grundsätzlich muss natürlich der politische Prozess, muss die Gesetzgebung, transparent sein, aber nicht in jedem Detail. Das ist zumindest nicht von Verfassungs wegen gefordert. Ich hatte nicht gefordert, dass etwa die kommunalen Spitzenverbände von Verfassungs wegen ausgenommen werden müssen. Ich hatte nur auf die Inkonsistenz hingewiesen, dass andere, ganz vergleichbare, nämlich funktionale Selbstverwaltungskörperschaften nicht ausgenommen sind. Die müsste man entweder insgesamt ausnehmen oder insgesamt einbeziehen. Das ist aber eher eine politische Frage. Ich hatte nur darauf hingewiesen, dass dort immerhin die Besonderheit ist, dass der Gesetzgeber von ihnen Lobbyarbeit verlangt. Die würden ihren Auftrag, der im Gesetz, Industrie- und Handelskammergesetz etwa festgelegt ist, verfehlen, wenn sie das nicht machen würden.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ich glaube, es fehlt noch eine Antwort auf die Frage von Herrn Straetmanns.

**SV Prof. Dr. Christian Waldhoff:**

Genau, die ist auch noch da. Mit dem *Nemo-tenetur*-Grundsatz habe ich hier keine großen Probleme. Natürlich ist schon ein faktischer Druck da und es ist auch sehr, sehr unüblich, dass die Polizei zu einem kommt und sagt: „Jetzt machen Sie mal das und das!“ Auch wenn Sie sich belasten, ist es ja doch freiwillig. Ich würde sagen, es ist eine sehr ungewöhnliche Regelung. In der Gewerbeordnung geht es um Gefahrenabwehr und konkrete Gefahren für Leib und Leben. Hier geht es vielleicht in einem ganz weiten Sinne auch um Gefahren, aber nicht in polizeirechtlichen Sinne. Die Gewerbeordnung ist besonderes Polizeirecht. Hier geht es um Transparenz des politischen Prozesses. Deswegen würde ich jetzt nicht durch den Blick in die Gewerbeordnung sagen: „Das ist überhaupt kein Problem.“

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Herr Theihs, ich glaube in dieser Fragerunde gab es keine Frage an Sie. Das kommt sicherlich gleich noch. Dann würde ich direkt zu Frau Schröder kommen. Da habe ich mir die Frage von Herrn Straetmanns, Fraktion DIE LINKE, notiert.

**SV Michaela Schröder:**

Dankeschön! Zum legislativen Fußabdruck schlagen wir zwei Sachen vor: Zum einen, dass es einmal ein Online-Konsultationsverfahren, so ähnlich wie bei der EU gibt, neben der Verbändeanhörung, wo alle Stakeholder, die von dem jeweiligen Ministerium angefragt werden sowie im Nachgang auch weitere Stakeholder, ihre Stellungnahmen eingeben können und die dann für die gesamte Öffentlichkeit einsehbar sind. Und der zweite Punkt wird in der Gesetzesbegründung auch noch einmal deutlich: Welche Interessen sind eingeflossen, also



beispielsweise welche Stellungnahmen hat man berücksichtigt. Das sind aus unserer Sicht sehr wichtige Punkte für eine echte Transparenz: Wie sind diese Gesetze entstanden, also wer hat welchen Einfluss? Als Beispiel ist mir Folgendes eingefallen: Ich habe vor sieben, acht Jahren angefangen, die Datenschutzgrundverordnung auf EU-Ebene zu lobbyieren. Dort waren dadurch, dass es schon das Online-Konsultationsverfahren gab, alle Stellungnahmen öffentlich. Es gab dort eine Organisation, die diese Stellungnahmen ausgewertet hat, so dass nachher noch einmal deutlich wurde, von wie vielen Wirtschaftsverbänden Vorschläge durch copy & paste in die Geszentwürfe eingeflossen sind, und dass beispielsweise weniger der Verbraucherschutz berücksichtigt wurde. Auf deutscher Ebene haben wir dafür kein Beispiel, weil wir natürlich selten wissen, wenn wir nicht berücksichtigt wurden oder gar nicht erst angefragt wurden. Es gibt jetzt Ministerien, die stellen alle Stellungnahmen zu Referentenentwürfen online, aber es machen immer noch nicht alle, und wir haben bisher keine Einflussmöglichkeit zu sagen, dass beispielsweise auch Verbraucherverbände gehört werden müssen. Daher wäre es natürlich auch für uns wichtig, die Möglichkeiten eines legislativen Fußabdrucks zu haben. Weil wir als Stimme der Verbraucher alle 80 Millionen Bürger vertreten, insbesondere wenn es um Konsumfragen geht, und so natürlich auch unsere Position einbringen. Ich denke, der legislative Fußabdruck, das Online-Konsultationsverfahren ist insbesondere für viele Interessenvertreter, die nicht sehr groß sind, die vielleicht nur eine bestimmte kleine Gruppe von Interessen vertreten, eine Möglichkeit, Einfluss zu nehmen beziehungsweise überhaupt erst einmal ihre Interessen deutlich und kenntlich zu machen. Danke.

Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Und wir kommen jetzt zu Herrn Lange mit der Frage von der SPD von Herrn Kollegen Dr. Bartke.

**SV Timo Lange:**

Vielen Dank! Ich wurde zum Thema „Verhaltenskodex“ gefragt. In der Tat – wir haben uns im Laufe dieser Anhörung schon darüber ausgetauscht – gibt es das praktische Problem, dass von der Bundestagsverwaltung potentiell für jeden Interessenvertreter, jede Interessenvertreterin ein eigener Verhaltenskodex darauf geprüft werden soll, ob er den vagen Grundsätzen von Ehrlichkeit, Integrität und Ähnlichem genügt. Das hat schon einen praktischer Grund zu sagen, man sollte, wenn man das macht, einen einheitlichen Verhaltenskodex machen, der dann durch berufsständische Kodizes, durch selbstgegebene Verhaltenskodizes ergänzt werden kann. Den Gedanken, anzuregen, dass die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter darüber nachdenken, was für sie Offenheit, Ehrlichkeit, Integrität usw. heißt, das finde ich ja richtig. Deswegen kann man das auch fördern, indem es ergänzende Kodizes gibt. Aber grundlegende Regeln sollten im Gesetz festgeschrieben werden. Wenn man in andere Länder schaut, die ein Lobbyregister bereits haben, ist das auch so. Auch auf europäischer Ebene ist es so, dass es einen einheitlichen Verhaltenskodex als Minimalstandard gibt, der dann von den eingetragenen Interessenvertretungen anerkannt werden muss. Jetzt kann man darüber streiten, was da genau drin stehen soll. Ich würde sagen, Sie haben bereits eine Art kleinen Verhaltenskodex im § 3. Da steht drin, es muss beim Kontakt, den man hat, darauf hingewiesen werden, wer die Auftraggeber sind. Das ist so ein ganz klarer Kernbestand. Auch das Verbot von erfolgsabhängigen Honoraren, ob man das jetzt zum Teil des Verhaltenskodex macht oder an anderer Stelle, steht in diesem Paragraphen drin. Ich finde, diese beiden Punkte sollte man beibehalten. Es sollte dann aber auch Folgen haben, wenn man das nicht macht. Das ist der Punkt der Sanktionierung. Hier kommt ein abgestuftes Sanktionsverfahren durchaus in Frage, so dass nicht für jeden Punkt immer sofort ein Bußgeld nötig wird.



Das sollte durch ein paar andere grundlegende Punkte ergänzt werden. Es ist wichtig – das sehen wir in verschiedenen anderen Verhaltenskodizes so –, dass die Interessenvertreterinnen und -vertreter sich verpflichten, Funktionsträger, Abgeordnete, Amtsträger nicht mit finanziellen Anreizen zu einer Entscheidung zu bewegen. Das muss sich nicht immer gleich im Bereich des Strafrechts bewegen, sondern es reicht, jemanden in einen Interessenkonflikt zu bringen. Ein Beispiel: Ich bin als Lobbyist registriert, also ich, Timo Lange von LobbyControl, mache gerade Lobbyarbeit zum Thema Lobbyregister und würde dann Sie, Herrn Dr. Bartke, zu einer Podiumsdiskussion einladen und Ihnen ein Honorar von 15.000 Euro dafür anbieten – was wir uns natürlich nicht leisten könnten als LobbyControl –, dann wäre das ein Interessenskonflikt. Das wäre vermutlich in dem Moment noch keine Korruption. Aber etwas so zu regeln, dass man die Adressaten der Lobbyarbeit überhaupt gar nicht erst in die Situation eines Interessenkonfliktes bringt, das könnte da eben auch noch rein. Gleiches gilt für die Verpflichtung, die eigenen Auftraggeber oder auch die Angestellten – je nachdem, welche Art von Interessenvertretung man ist – über die Verhaltensregeln, die es gibt, zu informieren, auch über die Regeln, die es für Abgeordnete gibt und welche Grenzen gesetzt werden. Es wäre sinnvoll, sich hier zu verpflichten: „Das muss ich machen, ich muss darüber aufklären, welche Anforderungen so ein Lobbyregister stellt.“ Ich könnte Ihnen ergänzend weitere Vorschläge zusenden, was da alles hinein gehört. In den selbstregulierenden ergänzenden Verhaltenskodizes, geht es eher um weichere Grundsätze, die keinen Platz in einer gesetzlichen Regelung finden, die dann auch sanktioniert wäre. Mit Blick auf die Zeit würde ich sagen, welche Ergänzungen gemacht werden, sollte dann der Selbstregulierung überlassen sein.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zu Herrn von der Hagen mit zwei Fragen nämlich von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FDP.

**SV Albrecht von der Hagen:**

Vielen Dank! Frau Haßelmann, Sie wollten wissen, wie wir es mit den Kirchen und den kommunalen Spitzenverbänden halten. Bei den kommunalen Spitzenverbänden, sehen wir es als normal an, wenn man die einbezüge, da diese auch sehr kräftig in der Meinungsbildung mitmischen. Es handelt sich um einen privatrechtlichen Zusammenschluss, zwar von Kommunen, aber erst einmal privatrechtlich. Die Kirchen sind für uns ein Problem und das verbindet sich dann ganz schnell mit der Frage von Herrn Dr. Buschmann zur Last der Transparenz. Der Einfluss von Kirchen und auch von Gewerkschaften – die Arbeitgeber als Verbände lasse ich außen vor, weil sie mit denen nicht ganz so oft über Kreuz liegen – auf die Sozialgesetzgebung, der ist schwierig. Auf der einen Seite sind die Kirchen unmittelbar selbst die Vorteilhabenden, weil sie jede Menge Kitas, Schulen, Krankenhäuser, Pflegeheime betreiben. Das ist ja prinzipiell gut, aber sie sorgen auch dafür, dass die Ausgaben in dem Bereich kräftig hochgehen. Als Wechselwirkung gehen damit auch die Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitgeber hoch. Und all das, was nicht über die Sozialversicherungsbeiträge gestemmt werden kann, wird dann oft über die Steuern ausgeglichen. Und wer zahlt die Steuern oder sorgt dafür, dass das Steueraufkommen kommt? Kurzum: Dass die Sozialgesetzgebung komplett oder weitgehend herausgenommen wird, weil die Hauptakteure im Dunkeln bleiben dürfen, das macht es sehr schwierig. Insofern schließt sich die Frage der Transparenz gleich an. Für uns als verfasste Verbände ist das mit der Transparenz nicht schwierig. Sie kennen das alle: Wir haben zu allen wichtigen Fragen Ausschüsse. Da wird mühsam



darum gerungen, eine Mehrheitsmeinung zu finden, und dann wissen wir, für welche Mehrheit innerhalb des Verbandes wir wie argumentieren. Die Finanzierung ist höchstens in der Höhe – wie hoch sind die Mitgliedsbeiträge – nicht jedem sofort ersichtlich, sie ist aber auch kein Geheimnis, denn das lässt sich ganz leicht recherchieren. Damit sind Finanzierungsangaben und die Angabe, warum wir für wen, für welche Unternehmergruppe losziehen, keine Belastung. Die große Schwierigkeit kommt dann, wenn ein Teil wie unter einem undurchsichtigen Umhang agieren kann und wir auf völlig offener Bühne stehen und alles im Licht ist. Das ist dann eine gefühlte, sehr, sehr ungleiche Behandlung.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen jetzt zu Herrn Bäumer mit einer Frage von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, von Frau Habelmann.

**SV Hartmut Bäumer:**

Ich habe zwei Fragen notiert. Einmal noch zu den Spitzenverbänden, welche Ausnahmen es da geben soll. Ich glaube, das war auch an mich gerichtet.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Wenn Sie es sehr klug in einem Antwortkomplex verarbeiten können, wäre das gut. Alle wollen natürlich zu allen aufgeworfenen Fragen antworten.

**SV Hartmut Bäumer:**

Ich will nur ganz kurz antworten, weil ich das – ich bin auch Jurist – sehr spannend finde. Ich bin wahrscheinlich auch der älteste von den Juristen hier. Ich finde das sehr spannend, Herr Professor Waldhoff, was sie gesagt haben. Aber ich war auch einmal Richter am Arbeitsgericht. Genau diese

Entscheidung, die Sie zitiert haben, die hat viel Kopfschütteln hervorgerufen. Aber ich sehe seit dem Ende der siebziger Jahre eine Entwicklung in der Verfassungsgerichtsrechtsprechung. Das ist nicht mehr ein monolithischer Block, auch da bewegt sich etwas. Zwar ist es bei den Sozialgesetzen noch etwas anders als zum Beispiel beim Arbeitsschutz, wo man inzwischen, glaube ich, sogar einen Chirurgen nicht mehr entlassen durfte, weil er die falsche Religion hatte. Auch das ist nicht so festzementiert, dass man sagen kann „so ist es“. Deswegen glaube ich schon, dass man bei den Kirchen und auch bei den Gewerkschaften, wenn man sie aufnimmt, differenzieren muss. Da gibt es für mich durchaus einen Kernbereich, der in der Tat darunter fällt. Aber ob alles, was Sie als Lobbyisten tun, darunter fällt, da habe ich doch große Fragezeichen. Ein weiteres Beispiel: Anlässlich der Volkszählung im Jahr 1982, da gab es plötzlich ein Grundrecht auf die informationelle Selbstbestimmung. Das gab es vorher so nicht. Das heißt, auch da zeigt sich in der Rechtsprechung eine Bewegung. Und wenn ich mir heute angucke, wie die europäische Rechtsprechung aussieht, zum Beispiel zu Privilegien von Kirchen usw., glaube ich schon, dass auch das nicht festgemauert ist. Das Verfassungsgericht – ich habe die Bände jetzt nicht im Kopf, ich habe es mir aber einmal angeguckt – hat dem Grundsatz der Transparenz, so wie wir es jetzt hier verstehen, immer mehr Bedeutung zugemessen. Da ist Einiges im Fluss. Jetzt noch einmal zur Frage des legislativen Fußabdrucks, bei der ich mich ganz bewusst an Sie als Abgeordnete wende. Sie wissen doch selbst, wie das heute läuft, wenn man mehr wissen will: Wer hat an welchem Gesetz mitgearbeitet? Wer hat lobbyiert? Wer ist stark involviert? Dann muss man sich als zivilgesellschaftliche Organisation oder als Bürgerin oder Bürger eine Partei suchen, möglichst eine Oppositionsfraktion, die entsprechende Fragen stellt, zum Beispiel in einer Kleinen Anfrage. Und dann kommt das so nach und nach „heraus“. Das sind ja keine schlimmen Dinge. Man kann sich doch fragen: „Wie ist die Realität?“ Mit welchem Aufwand werden solche Fragen beantwortet, dass beispielsweise schon wieder ein ganz starker



Lobbyverband der Automobilindustrie an einer Stelle mitgewirkt hat, wobei jeder weiß, dass es so ist. Der legislative Fußabdruck macht es doch viel einfacher und nimmt auch den Vorwurf weg, hier wird irgendetwas im Hinterzimmer gemacht, es wird gleich offengelegt. Ich gucke Sie ganz bewusst alle an, das wissen Sie ja auch. Wenn man selber in der Exekutive gearbeitet hat und sich manchmal mit diesen so umfangreichen Kleinen Anfragen beschäftigen musste, denkt man sich: „Mein Gott, hätten sie es doch gleich gesagt, hätte man sich das sparen können!“ Da wird in den Ministerien Arbeitskraft gebunden, die besser anders eingesetzt wäre. Auch das ist ein Argument, das Sie sich noch einmal überlegen sollten.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Und jetzt, last but not least, Herr Professor Austermann zu drei Fragen der CDU/CSU, der AfD und der FDP.

**SV Prof. Dr. Philipp Austermann:**

Dankeschön. Ich fange mal mit der AfD an, weil sich die Frage am leichtesten beantworten lässt. Herr Seitz hatte auf den Normenkontrollrat und das Normenkontrollratsgesetz Bezug genommen. Damit wir uns da richtig verstehen: Im Normenkontrollratsgesetz wird der Bundesregierung eine einzige Pflicht auferlegt und das ist in § 7 NKRG. Da geht es um einen Bericht, den die Bundesregierung ablegen muss. Das hat mit dem, was eine Fußspur oder ein Fußabdruck wäre, überhaupt nichts zu tun. Und dass bestimmte Dinge dem NKR vorgelegt werden, das hat die Bundesregierung selber in ihrer Geschäftsordnung geregelt. Dagegen habe ich auch nichts gesagt. Ich glaube, damit gibt es auch nicht den von Ihnen befürchteten Widerspruch. Zu Herrn Dr. Buschmann: Herr Professor Waldhoff, mein geschätzter Mitautor an verschiedener Stelle, hat schon die richtige Antwort gegeben. Zu der

Reichweite der Grundrechte zum 40. Band, Seite 296, dem ersten Diätenurteil, ein Hinweis: Das Gericht hat sich auf das Verfahren der Abgeordnetengesetzgebung bezogen. Es wird ein Satz permanent zitiert, der aber deswegen nicht besser wird, weil das sowieso alles im Artikel 48 Absatz 2 Grundgesetz steht. Das Gericht hat hier einfach nur mit großem Aplomb das Grundgesetz wiederholt. Aber was meint jetzt eigentlich Öffentlichkeit? Was meint Offenlegen? Wenn wir uns den Artikel 42 Absatz 1 Grundgesetz und auch den Artikel 48 Absatz 3 Grundgesetz ansehen, dann stellen wir fest, es geht um Öffentlichkeit. Da möchte ich dem, was Herr Professor Waldhoff gesagt hat, gar nicht viel hinzufügen – das hat mit Transparenz, wie sie verstanden wird, ob sie sich nun Transparency International, LobbyControl oder wie auch immer nennen, nichts zu tun. Das ist etwas ganz anderes. Öffentlichkeit meint: Wir können teilnehmen, wir können zuhören, wir können sehen, wir können sehen, was beraten wird. Das heißt aber nicht unbedingt, dass ich damit rechtfertigen kann, dass eine Gewerkschaft irgendwelche Kassen offenlegen müsste. Nun noch einmal zur praktischen Konkordanz – das ist ja so ein Zauberwort. Viele sagen, es gehört eigentlich in die Verhältnismäßigkeitsprüfung und auch nur dorthin. Das sehe ich ganz genauso. Lassen wir das Zauberwort mal beiseite. Ich zitiere noch einmal Herrn Professor Schliesky von vor vier Jahren: „Transparenz als solche ist kein Verfassungsgut.“ Darüber könnten Herr Professor Wolff, ich, Herr Professor Waldhoff immer munter streiten, aber nach meinem Dafürhalten – und es ist ja auch meine Meinung hier gefragt – gibt es dieses Verfassungsgut nicht, auch nicht in der Rechtsprechung. Herr Bäumer, Sie haben von der Rechtsprechung gesprochen, die sich immer mal ändern kann. Sie wissen auch, wir Juristinnen und Juristen suchen nach dem sichersten Weg. Und wenn wir nach einer Stellungnahme gefragt werden, wie etwas beurteilt wird, dann denke ich mir nicht die Rechtsprechung aus, wie ich sie gerne hätte oder wie sie vielleicht wäre, sondern dann denke ich mir die Rechtsprechung aus, wie ich sie habe. Und die gibt



das, meines Erachtens, so nicht her. Jetzt noch etwas zu Herrn Schnieder: Sie haben von der Kontakttransparenz gesprochen und mich gefragt: Welche Daten muss ich denn nun als Lobbyist überhaupt zur Kontaktaufnahme offenlegen? Herr Professor Waldhoff hat auf ein wichtiges Problem hingewiesen, im leicht anderen Zusammenhang, aber das passt hier auch. Wenn wir über Kontakte zu Abgeordneten sprechen, berührt das, selbst wenn es ein Außenstehender ist, immer das freie Mandat. Das heißt, wenn ich offenlegen muss, wann ich mich mit einem Abgeordneten getroffen habe, ist das mittelbar dasselbe, als wenn der Abgeordnete sagt: „Ich habe mich mit dem und dem getroffen.“ Deswegen wäre ich sehr vorsichtig damit. Ich meine, dass der Gesetzentwurf, den Sie hier als Koalition vorgelegt haben, das in hinreichendem Maße berücksichtigt. Ich muss auch zugeben, beim ersten Lesen habe ich gedacht: „Da wird aber eine ganze Menge offengelegt und eine ganze Menge geregelt“, aber das ist noch das, was man gut vertreten kann. Im Übrigen gilt das auch für die Rechtsanwälte. Natürlich kann man in jedem Fall anders abgrenzen und man kann auch sagen, das eine kann man noch darunter packen, das andere nicht. Aber wer entscheidet das? Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass es nicht die Bundestagsverwaltung sein wird. Schon gar nicht per Verwaltungsakt. Ich glaube, das muss man ganz klarstellen. Den Begriff der Anerkennung, der sich bisher im Entwurf findet, den sollte man vielleicht noch einmal überdenken. Ich stelle es mir interessant vor, wenn die Ex-Kollegen des Referats ID 2 – kein einziger Jurist darunter, übrigens – hergehen und die Anerkennung vornehmen wollen. Bei Rechtsanwälten plädiere ich für Zurückhaltung. Wir haben das Anwaltsgeheimnis. Und es gibt Fälle, ohne dass wir sie jetzt in der Kürze der Zeit alle aufschlüsseln können, in denen Sie nicht klar differenzieren können, ist das so oder so. Aber sobald Sie das Anwaltsgeheimnis nur am Horizont berührt sehen, haben Sie die Finger davon zu lassen. Danke schön.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Das war die erste Runde. Wenn wir jetzt sehr diszipliniert sind, schaffen wir eine zweite Runde. Ich frage die Fraktionen wieder nacheinander ab und dann kann jede Fraktion Fragen stellen. Für die CDU/CSU-Fraktion der Kollege Schnieder!

Abg. **Patrick Schnieder** (CDU/CSU):

Ich möchte an die Ausführungen von Herrn Lange, LobbyControl, anknüpfen: Da ging es um die verschiedenen Ebenen, die wir geregelt haben. Vielleicht noch ergänzend: Es gibt noch eine Ebene, nämlich die strafrechtliche, die Abgeordnetenbestechung. Wir haben hier einen Ordnungswidrigkeitentatbestand geregelt. Und es gibt die Compliance-Ebene. Da soll die Frage des Verhaltenskodex angesiedelt sein, also diese weichen Faktoren, wie Sie es genannt haben, denen man sich unterwirft. Wir verfolgen damit das Ziel, bei diesen ethischen Regelungen ein starkes Bekenntnis durch die jeweiligen Interessenvertreter zu fördern und damit letztlich die Einhaltung eines Verhaltenskodex wirkungsvoller sicherzustellen, als wenn ich mich schlicht einem Text unterwerfe. Wenn ich das aus der Vielzahl der Gespräche, die ich zuletzt geführt habe, richtig beobachte, ist doch schon erkennbar, dass ein Ziel erreicht ist. Die Branche macht sich ja selbst Gedanken über die Art und Weise, wie sie ihren Beruf ausüben möchte. Deshalb habe ich dazu zwei Fragen.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ich frage mal ganz kurz in die Runde: Sollen wir uns selbst disziplinieren und nur eine Frage stellen? Es wird sonst zu lang und wir sprengen die Schlusszeit von 18 Uhr. Bei zwei Fragen und einer Antwortrunde von acht Sachverständigen, also 16 Antworten, wäre das schwierig. Alle gucken mich jetzt böse an, aber das ist das Los eines Vorsitzenden. Dennoch: Dankeschön! Wenn es uns schnell gelingt, können wir ja noch eine Runde anschließen.



Abg. **Patrick Schnieder** (CDU/CSU):

Dann würde ich die Frage nicht an Herrn Professor Austermann stellen, sondern an Herrn Theihs, der hier seine praktische Erfahrung dargestellt hat. Sie haben sich in Brüssel einem Text unterworfen, haben aber gerade gesagt, als VCI arbeiten Sie an einem Verhaltenskodex. Mich würde Ihre persönliche Einschätzung als Praktiker interessieren und Ihre Einschätzung, wie andere das aus Ihrem Umfeld sehen.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Kollege Seitz.

Abg. **Thomas Seitz** (AfD):

Noch einmal eine Frage an Herrn Professor Waldhoff: Sehen Sie es auch so, wie es Herr Professor Austermann dargelegt hat, dass die Bundesregierung nicht einbezogen werden kann? Wenn dem so ist, muss ich sagen: Wenn wir die Ausnahmen für die Kirchen und Koalitionen haben, aber auf der Seite der Rechtsetzung die Bundesregierung, aus deren Bereich die überwiegende Anzahl der Gesetzentwürfe kommt, ausgenommen werden soll, dann frage ich mich insgesamt nach der Sinnhaftigkeit der Regelung. Vielen Dank!

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen zur Fraktion der SPD, Herr Kollege Dr. Bartke.

Abg. **Dr. Matthias Bartke** (SPD):

Das ist bedauerlich mit der einen Frage, denn jetzt kann ich meine Frage an Herrn Professor Wolff nicht stellen. Ich hätte dann aber noch eine an Herrn Lange

zu den Ausnahmeregelungen: Die Koalitionsfraktionen sehen ja eine Ausnahme für die Interessenvertretungen mit lokalem Charakter vor und das kritisieren Sie in Ihrer Stellungnahme. Gerade in Bezug auf Artikel 38 Grundgesetz halte ich diese Kritik für schwierig. Meine Frage wäre: Wie könnte denn nach Ihrer Einschätzung ein unbürokratischer Kontakt mit den Wahlkreisabgeordneten so gewährleistet werden, dass der Artikel 38 Grundgesetz nicht verletzt ist?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen zur Frage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Kollegin Haßelmann.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Ich habe eine Frage an Frau Schröder: Wir bewerten Sie es, dass Sie sich als Verband der Verbraucherzentralen eintragen müssen, andere aber nicht? Ich will konkret auf den Absatz 3g hinaus. Glauben Sie nicht, dass eine Unterscheidung im Hinblick auf Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte wenn sie in dieser Funktion tätig sind oder aber wenn sie für einen Verband, eine Institution oder sonst wen lobbyieren, möglich wäre?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Jetzt die Fraktion FDP mit Kollegen Dr. Buschmann.

Abg. **Dr. Marco Buschmann** (FDP):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich möchte eine Frage an Herrn Professor Wolff richten, der ja gesagt hat, wir haben einen sehr weiten Interessenvertretungsbegriff, der dann an unterschiedlichen Stellen eingeschränkt wird. Wir



haben jetzt viel über diese akteursbezogenen Ausnahmen gesprochen. Ich möchte noch einmal auf den § 1 zurückkommen. Das ist jetzt wirklich keine Lehrbuchpathologie, sondern es gibt eine Fallgestaltung, die mich wirklich umtreibt, weil sie möglicherweise Leute erfasst, von denen wir alle gar nicht wollen, dass sie erfasst werden und die in große Probleme geraten, ohne Böses zu wollen. Wir haben diesen sehr weiten Interessenvertretungsbegriff und dann gibt es diverse Umschreibungen, um wieder etwas auszunehmen. Ich habe mich mit meinem Mitarbeiter zusammengesetzt und folgenden Fall gebildet: Auf einer Internetplattform, bei der es um soziales Engagement geht, treffen sich Bürger aus Leipzig, aus Dresden und Hamburg. Ganz weit auseinanderliegende Wahlkreise. Die sind alle sozialversicherungsbeschäftigt, haben alle gute Gehälter und sagen: Wir wollen jetzt das bedingungslose Grundeinkommen, 1.500 Euro für jeden. Wir wollen uns jetzt mal gemeinsam verabreden, dafür etwas zu tun. Das ist eindeutig eine kollektive Tätigkeit, die organisieren sich. Und jetzt schreibt jeder von denen 51 Bundestagsabgeordnete per E-Mail an. Das ist kein großes Problem. Die meisten von denen werden sogar antworten. Ich weiß ja auch, was ich alles für Antwortschreiben rausgebe. Wir haben hier eine Fallkonstellation, bei der wir eigentlich alle einig sind, dass wir die bestimmt nicht erfassen wollen, aber wenn ich das durchsubsummiere, habe ich ganz große Probleme zu erklären, warum die rausfallen. Der erste Teil meiner Frage ist: Werden die erfasst? Und wenn die sich nicht registrieren, kriegen die dann ein Bußgeld? Das hielte ich für eine Folge, die nicht sein darf. Denn wenn Bürger, die eindeutig keine Lobby-Organisation bilden, sondern die sich engagieren, die sich an ihr Parlament wenden, unter Umständen die Sorge haben müssen, ein Bußgeld dafür zu bekommen, nur weil sie sich gemeinsam koordiniert haben, das werden wir alle nicht wollen. Sie haben ja selber gesagt, das sei sehr problematisch, sehr weit. Deshalb wollte ich die Frage stellen: Habe nur ich diese Sorge oder müssten wir auch an die Definition noch einmal rangehen,

damit wir solche Verhaltensweisen, die wir nicht erfassen wollen, sicher ausschließen können? Vielleicht habe ich auch etwas übersehen, dann könnte ich besser schlafen.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU).

Ganz herzlichen Dank! Herr Kollege Straetmanns, bitte!

Abg. **Friedrich Straetmanns** (DIE LINKE.):

Ich knüpfe an die Frage von Herrn Kollegen Dr. Bartke für Herrn Bäumer an. Mich interessiert die Ausnahme des lokalen Charakters und ob Sie die in dem Koalitionsentwurf noch einmal einordnen können. Braucht es diese Ausnahme? Und was bedeutet das für Unternehmen mit Sitz nur in ein bis zwei Wahlkreisen? Stellen wir uns zum Beispiel einen namenhaften Hersteller von Puddingpulver vor, der nur in einer mittelgroßen Stadt in Ost-Westfalen seinen Sitz hat, dessen Namen ich jetzt nicht nenne.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Herzlichen Dank! Wenn Sie es jetzt schaffen, so präzise zu antworten, wie fast alle Fragen gerade gestellt wurden, schaffen wir vielleicht noch eine abschließende Fragerunde. Die Frage an Professor Austermann wurde zurückgezogen. Dann sind wir bei Herrn Bäumer, bitteschön!

**SV Hartmut Bäumer:**

Die Einschränkung bezogen auf den kommunalen Wirkungskreis verstehe ich erst einmal, das sage ich deutlich. Aber auch der Fall, den Sie beschrieben haben, macht deutlich, dass man – je nachdem, wie man das interpretiert – die gesamte Absicht dieses Gesetzes unterlaufen kann. Es gibt ja auch den umgekehrten Weg, dass ich mich nur im Wahlkreis



melde, obwohl ich eigentlich Gesamtinteressen habe und vielleicht anderswo auch noch meinen Sitz habe. Ich glaube aber trotzdem, da bin ich jetzt auf der Seite der Gesetzesmacher, dass man den Abgeordneten – und das ist völlig richtig, das ist auch mehrfach gesagt worden – in seinem Recht aus Artikel 38 Grundgesetz schützen will. Ich würde das eher das noch einmal als Anregung für Sie alle sehen: Ist das ausreichend? Ich kann Ihnen jetzt nicht definitiv eine Formulierung vorschreiben, wie es aussehen sollte. Aber, dass man es so macht, das ist, glaube ich, mit Blick auf Artikel 38 Grundgesetz ganz sicher richtig.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Dann komme ich zu Herrn Lange mit einer Frage des Kollegen Dr. Bartke.

**SV Timo Lange:**

Vielen Dank. Zunächst möchte ich noch einmal grundsätzlich sagen, dass auch ich es sehr wichtig finde, dass wir bei einer Lobbyregulierung nicht über das Ziel hinausschießen, in dem Sinne, dass damit politisches Engagement und Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sich Bußgeldforderungen oder Derartigem ausgesetzt sieht. Politische Partizipation ist wichtig, sollte gefördert und nicht eingeschränkt werden durch eine Lobbyregulierung. Unter diesem Gesichtspunkt sollte man sich tatsächlich noch einmal sehr gründlich alle auf dem Tisch liegenden Vorschläge anschauen. Dazu gehört auch der Kontakt zu den Abgeordneten. Das bezieht sich, wie ich gerade vernommen habe, auf § 1 Absatz 3b. Dazu kann ich nur sagen, das ist mir an der Stelle nicht präzise genug. Was ist hier eigentlich gemeint? Was ist unter lokalem Charakter zu verstehen? Zumal Absatz 3a bereits eine Ausnahme für den Fall regelt, dass sich natürliche Personen an die Abgeordneten wenden und sogar unternehmerische Interessen vertreten. Das heißt also, wenn Sie in Ihrem Wahlkreis ein Unternehmen haben, einen

Unternehmer, eine Handwerksmeisterin, einen Handwerksmeister, kann der sich ja auch an Sie mit einem Anliegen wenden. Der lokale Charakter sollte dann seine Grenze finden, wenn das Unternehmen, was da sitzt, oder der Verband oder die Organisationen, ein Interesse hat, das am Ende auf allgemeine Gesetze oder allgemeine politische Entscheidungen abzielt. Es kann kein lokaler Charakter mehr sein, wenn die Gespräche, die geführt werden, auf die Allgemeinheit betreffende Angelegenheiten abzielen, selbst wenn sie im Wahlkreis geführt werden. Zumindest wenn die anderen im Absatz 1 dargestellten Tatbestände zutreffen, sollte es keine Ausnahme mehr geben. Deswegen würde ich hier noch einmal anregen, genauer nachzufassen und zu definieren: Was ist denn der lokale Charakter? Und wo findet er seine Grenze? Und wenn das nicht gelingt, den Buchstaben zu streichen, denn möglicherweise reicht Absatz 3a bereits, um diesen Austausch zwischen Bürgerinnen und Abgeordneten vorbehaltlos zu ermöglichen.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Ich komme zu der Frage von Frau Haßelmann an Frau Schröder.

**SV Michaela Schröder:**

Danke! Für uns als VZBV ist es völlig unproblematisch, sich registrieren zu lassen und die Angaben zu machen. Ich habe das noch einmal geprüft, wir machen fast alle Angaben auch tatsächlich jetzt schon freiwillig für uns selber, zumal wir eine Organisation sind, die staatlich finanziert ist. Das unterscheidet uns im Interessensverband von vielen anderen Verbänden. Das muss man ganz klar sagen. Von daher sind ohnehin all unsere Finanzen völlig transparent. Zu den Rechtsanwälten: Ja, es ist uns explizit wichtig, dass gerade die Rechtsberater, Rechtsanwälte nicht vollständig ausgenommen sind. Dies gilt



insbesondere, wenn der Gesetzentwurf auf die Organe der Bundesregierung erweitert wird. Gerade in den Ministerien machen Rechtsanwälte klassisches Lobbying, klassische Interessenvertretung, das ist das, was wir selbst oft in der Praxis erleben. In diesen Fällen müssen sie unbedingt unter die Registrierungspflicht fallen. Gerade beim Verbraucherschutz, der mit im Justizministerium angesiedelt ist, sehen wir natürlich sehr häufig, wie dort genau diese ganz klassische Interessenvertretung passiert. Sie ist legitim, aber sie muss definitiv auch dort dokumentiert werden.

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Wir kommen zur Frage der CDU/CSU-Fraktion an Herr Theihs.

**SV Norbert Theihs:**

Vielen Dank. Ihre Frage, Herr Schnieder, war: Wie halten wir es in der Praxis mit dem Verhaltenskodex? Wir sind tatsächlich in Brüssel registriert als VCI. Dort unterwirft man sich einem vorgegebenen Verhaltenskodex, indem man sich in das Register einträgt. Das haben wir natürlich getan. Durchaus überlegen wir auch, was unsere Grundsätze in der Branche sind, nach denen wir Interessenvertretung betreiben. Das machen, wie gesagt, viele Firmen einzeln, aber wir im Verband machen uns auch Gedanken. Es gibt eine Schnittmenge, der Kern ist bei allen gleich. Wenn ich das so zusammenfassen darf, ist der Kern, dass wir Respekt, Transparenz und Ehrlichkeit gegenüber den demokratischen Institutionen und der Öffentlichkeit als Kern unseres Verhaltenskodex sehen. Das ist so ähnlich, wie Sie es im Gesetzentwurf der Regierungsfractionen auch formuliert haben. Da ist eine sehr große Schnittmenge. Aber es gibt darüber hinaus natürlich Dinge, die wir als Lobbyisten auch reflektieren. Zum Beispiel: Lade ich Politiker auf meinen Standort als

Unternehmen kurz vor Wahlen ein? Habe ich beispielsweise eine quite period vor Wahlen? Wie geht man dann miteinander um? Gibt es da Vorteile oder Nachteile für den anderen? Eine weitere Frage ist natürlich: Wie geht man mit Engagement der eigenen Mitarbeiter um? Motiviert man die zum Beispiel, politisch tätig zu sein, oder sagt man dazu gar nichts als Unternehmen? Das sind Fragen, über die wir uns in der Praxis Gedanken machen und die wir als Branche gerne beantworten wollen. Es gibt natürlich auch Hinweise, zum Beispiel Lobby-Kodizes von professionellen Organisationen, auch das gehört zur Transparenz. Ich bin ehrenamtlich in der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung tätig. Da gibt es einen solchen Verhaltenskodex und zusätzlich sogar ein Gremium der Selbstkontrolle. Vielleicht ist es auch noch eine Überlegung wert, sich entsprechend Rat bei solchen berufsständischen Organisationen zu holen. Vielen Dank!

**Vors. Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Und wir kommen zur Frage an Professor Waldhoff vom Kollegen Seitz von der AfD.

**SV Prof. Dr. Christian Waldhoff:**

Genau! Zur Bundesregierung hatte ich, glaube ich, noch gar nichts gesagt. Insofern bin ich ganz dankbar, das als Kontrastfolie noch einmal ganz kurz zu spiegeln. Meine Bedenken stützen sich auf den Status des Abgeordneten. Das spielt alles keine Rolle in der Bundesregierung. Die Bundesregierung ist eine hierarchische Verwaltung. Zwar sind die Minister auch Abgeordnete, da muss man dann gucken, in welcher Funktion sie betroffen sind. Aber bleiben wir beim Ministerium, es wurde ja gesagt, man müsste bis auf Referentenebene runtergehen, sonst brächte das gar nichts. Da ist das im ersten Zugriff viel, viel einfacher und unproblematischer, weil wir die ganzen Restriktionen des Parlamentsrechts nicht haben. Das ist ja mein



Anliegen: Ich will nicht irgendwie Transparenz verhindern, sondern ich will die Abgeordneten schützen. Aber wir müssen das noch einmal kontrollieren – vielleicht weiß Heinrich Wolff dazu mehr. Eine Grenze könnte so gezogen werden: Auch die Bundesregierung hat eine Geschäftsordnungsautonomie als Kollegialorgan. Und wenn man im Kernbereich einer anderen Staatsgewalt, also hier der Exekutive, ich sage es mal salopp, „herumfuhrwerk“, können da auch verfassungsrechtliche Grenzen überschritten werden. Eigentlich haben wir von Verfassungen wegen mehr Möglichkeiten, wir müssen aber darauf achten, auf welcher Regelungsebene man das machen würde. Kein Problem wäre es sicherlich, wenn die Bundesregierung ihre gemeinsame Geschäftsordnung dahingehend ändert. Die Frage, die ich noch einmal durchdenken müsste, wäre aber: Darf man das durch Parlamentsgesetz machen?

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Nun Professor Wolff. Vielleicht ganz kurz das auch berührend, aber dann die Falllösung, die nicht im Gutachtenstil sein muss, sondern im Urteilsstil.

**SV Prof. Dr. Heinrich Wolff:**

Entschuldigen Sie, Herr Vorsitzender, die Falllösung ist so schwierig, dass ich mich darauf beschränken möchte. Herr Dr. Buschmann, wir haben den Fall auch durchgespielt, bei uns war es Sterbehilfe. Ich bin mir ziemlich sicher, dass Ihr Fall da darunterfällt. Wir können ihn mit großem argumentativem Aufwand wieder herausholen, aber er würde erst einmal unter die Registrierungspflicht fallen. Wenn wir § 1 Absatz 1 nehmen, gilt: Entweder sie machen es für Dritte – dann haben sie es schon erfüllt. Wenn sie es nicht für Dritte machen, sondern im Eigeninteresse, dann müssen sie es entweder regelmäßig machen, auf Dauer oder innerhalb von drei Monaten mehrfach. Ihr Fall, dass

es mehrere sind, ist gar nicht nötig. Ich mache es alleine. Ich mache allein permanent im Internet Aktionen für Sterbehilfe. Dann wäre ich nur nach Buchstabe a) draußen, wenn ich es ausschließlich im persönlichen Interesse mache. Es ist aber nicht ausschließlich persönlich, wenn man in einem solchen Fall handelt. Sondern man will den politischen Prozess beeinflussen. Ich wäre auch draußen, wenn es eine Petition ist. Es ist aber keine Petition, weil ich es nämlich über die öffentliche Meinung machen will. Die Petition ist nicht die mittelbare Beeinflussung des Abgeordneten. In § 1 Absatz 2 steht drin: „mittelbare Einflussnahme“ und die Petition muss eine unmittelbare Einflussnahme sein.

**SV Prof. Dr. Christian Waldhoff:**

Ich hatte den Fall so verstanden, dass eine E-Mail an den Abgeordneten...

**SV Prof. Dr. Heinrich Wolff:**

Na ja, bei einer E-Mail wäre es in Ordnung. Aber das meinte er nicht, sondern den Fall, dass wir Stimmung machen. Bei einer E-Mail hat er recht. Aber wir haben eine mittelbare Einflussnahme – § 1 Absatz 2. Sie regeln relativ viel, ich finde auch den Hinweis, die Registrierungspflicht sei hier nicht enorm, schwierig. Das ist eine enorme Veränderung, die Sie bewirken. Wenn sie in den sozialen Medien als Einzelperson für ein politisches Thema massiv Stellung nehmen, dann fallen Sie darunter. Sie haben keine Petition. Sie sind ausschließlich Interesse. Sie könnten Presse sein. Aber wir haben hier Schwierigkeiten mit dem Pressebegriff, wenn wir uns nur im Internet bewegen. Wenn es schriftlich gemacht wird, bin ich Presse. Das heißt, diesen Fall müssen Sie, zum Beispiel durch verfassungskonforme Auslegung mit Artikel 5 Absatz 1 Grundgesetz, wieder rausholen – das geht. Aber es ist ein großer Aufwand. Und was mache ich denn, wenn ich zu Demonstrationen für die

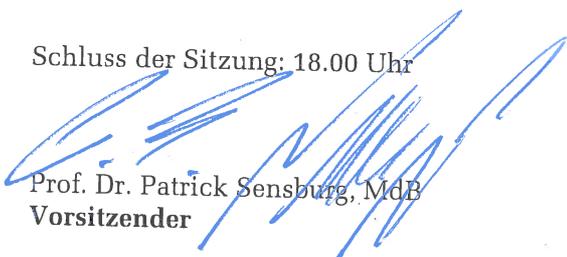


Sterbehilfe aufrufe? Dann bin ich auch schon wieder drin. Und dann habe ich den Artikel 8 Grundgesetz noch dahinter. Also ich würde deswegen sagen, Herr Dr. Buschmann, Ja!, aber das ist auch gewollt. Ich glaube, dass diejenigen, die es geschrieben, auch gewusst haben, dass sie das wirklich denken, Denn das ist relativ eindeutig, dass das darunterfällt.

Vors. **Prof. Dr. Patrick Sensburg** (CDU/CSU):

Ganz herzlichen Dank! Das war eine Punktlandung, es ist auf den Punkt 18.00 Uhr. Ich merke, zwischen den Fraktionen besteht noch Gesprächsbedarf. Ganz herzlichen Dank an Sie, liebe Sachverständige, dass Sie uns so lange Rede und Antwort gestanden haben, mit uns diskutiert haben. Man merkt, das könnte noch weitergehen. Wir werden uns jetzt im Lichte dieser Anhörung weiter mit den Gesetzentwürfen beschäftigen und das, was Sie uns hier gesagt haben und auch gar nicht aufhören können zu sagen, berücksichtigen. Ganz herzlichen Dank! Ich wünsche Ihnen allen noch einen schönen Abend! Einen guten Heimweg! Wenn Sie weiter fahren müssen, fahren Sie vorsichtig! Und noch einmal ganz herzlichen Dank!

Schluss der Sitzung: 18.00 Uhr

  
Prof. Dr. Patrick Sensburg, MdB  
Vorsitzender

## Stellungnahmen der Sachverständigen

Prof. Dr. Philipp Austermann	Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Brühl, Zentraler Lehrbereich
Hartmut Bäumer	Transparency International Deutschland e. V., Berlin
Albrecht von der Hagen	DIE FAMILIENUNTERNEHMER e.V., Berlin
Timo Lange	Lobbycontrol e. V., Berlin
Michaela Schröder	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V., Berlin
Norbert Theihs	Verband der Chemischen Industrie e.V.
Prof. Dr. Heinrich Wolff	Universität Bayreuth Lehrstuhl für Öffentliches Recht VII

**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 vermischt<sup>1</sup>, um dann zum Ergebnis zu kommen, in Deutschland sei eine fehlgeleitete Interessenvertretung eine große Herausforderung.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>1</sup> 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.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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](http://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.<sup>5</sup>, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN<sup>6</sup>, FDP<sup>7</sup> 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 Bundesrat<sup>8</sup> (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).

---

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

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

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

<sup>8</sup> 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 Bundestages<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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 Ausnahmen<sup>10</sup>, 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 Verantwortlichkeit<sup>11</sup> und trägt dem Gedanken Rechnung, dass die parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen des Volkes beruht.<sup>12</sup> 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

---

<sup>10</sup> Vgl. BT-Drs. 19/22183, S. 16.

<sup>11</sup> Vgl. BVerfGE 112, 118 (134); 125, 104 (123 f.).

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

---

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

<sup>14</sup> Vgl. BT-Drs. 19/15, S. 21.

<sup>15</sup> 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).<sup>16</sup> 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.

---

<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> § 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.<sup>18</sup> 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.

---

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

<sup>18</sup> 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

## **Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zur Anhörung zur Einführung eines Lobbyregisters am 1. Oktober 2020 im Deutschen Bundestag**

*Berlin, den 29. September 2020*

### **Zu behandelnde Drucksachen**

- Drucksache 19/22179 – Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes bei Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)“
- Drucksache 19/15 – Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des verpflichtenden Lobbyregisters (Lobbyregistergesetz)“
- Drucksache 19/15773 – Antrag der Fraktion der FDP „Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen“
- Drucksache 19/836 – Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen“
- Drucksache 19/22183 – Gesetzentwurf der Fraktion der AfD „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Registers für Lobbyisten, Nichtregierungsorganisationen und Lobbydienstleister (Lobbyregistergesetz – LobRegG)“

### **Über Transparency International Deutschland e.V.**

Transparency Deutschland arbeitet deutschlandweit an einer effektiven und nachhaltigen Bekämpfung und Eindämmung der Korruption. Dazu müssen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen bilden. Transparency Deutschland ist als gemeinnützig anerkannt und arbeitet politisch unabhängig. Grundprinzipien sind Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Ziel ist es, das öffentliche Bewusstsein über die schädlichen Folgen der Korruption zu schärfen und Integritätssysteme zu stärken.

### **Hintergrund der Stellungnahme**

Die Artikulation von Interessen im politischen Prozess ist ein Wesenselement der Demokratie. Um das Vertrauen in die politischen Akteure zu stärken, ist jedoch eine bessere Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen unumgänglich. Der entscheidende Hebel ist Transparenz auf beiden Seiten des politischen Prozesses – sowohl auf Seiten der Interessenvertreter, die ihre Forderungen an die politischen Entscheider herantragen, wie auf Seiten des Gesetzgebers und derer, die in der Regierung Gesetze vorbereiten und darüber entscheiden, welche Interessen berücksichtigt werden und welche nicht.

Dabei muss der gleichberechtigte Zugang zum politischen Entscheidungsprozess und die Vermeidung von Interessenkonflikten sichergestellt werden. Transparency Deutschland setzt sich vor diesem Hintergrund seit langem unter anderem für die Einführung eines umfassenden verpflichtenden Lobbyregisters und eines legislativen Fußabdrucks ein. In den vergangenen zwei Jahren hat Transparency Deutschland auch als Teil der *Allianz für Lobbytransparenz* für ein umfassendes Interessenvertretungsgesetz geworben.

In der vorliegenden Stellungnahme wird in erster Linie der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD kommentiert.

## I. Kernpunkte

Transparency Deutschland begrüßt das Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs von CDU/CSU und SPD grundsätzlich, hält die konkrete Ausgestaltung jedoch für absolut unzureichend. Transparency Deutschland plädiert daher im Sinne einer praxistauglichen Lösung für weitergehende Regelungen:

- Mit dem legislativen Fußabdruck fehlt bisher ein entscheidendes Element, um Eingaben von Interessenvertretern sowie eine Erläuterung der Interessenbeteiligung und -abwägung in der Begründung von Gesetzentwürfen offenzulegen.
- Auch die Einführung des Amtes einer/s unabhängigen Lobbybeauftragten mit Durchgriffsrechten und der notwendigen Ausstattung mit Personal und Sachmitteln fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf.
- Transparency Deutschland empfiehlt die Ergänzung des Lobbyregisters durch einen verbindlichen und einheitlichen Verhaltenskodex, statt der vorgesehenen Angabe eines eigenen Verhaltenskodex durch die Interessenvertreterinnen und -vertreter.
- Die bisher vorgesehene Beschränkung des Geltungsbereichs auf den Deutschen Bundestag greift zu kurz. Es ist zu begrüßen, dass CDU/CSU und SPD sich zwischenzeitlich darauf geeinigt haben, dass das Gesetz auch für die Bundesregierung gelten soll.
- Darüber hinaus plädiert Transparency Deutschland dafür, dass eine Regelung für mehr Transparenz alle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter gleichsam umfasst. Ausnahmen widersprechen dem Grundsatz der Gleichbehandlung.

## II. Lobbyregister

Kern einer jeden Transparenzregelung muss ein verbindliches Register für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter sein. Das Register muss dabei für alle Interessenvertretungen ohne Ausnahmen gelten. Dass Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften von der Registrierungspflicht ausgenommen sind, widerspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Die jeweilige Begründung überzeugt nicht, denn weder Art. 9, Absatz 3, noch die Art. 2, 4, 5, 12 und 38 des Grundgesetzes gebieten in diesem Bereich Ausnahmenvorschriften zugunsten von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, religiösen oder wissenschaftlichen Vereinigungen oder als Lobbyisten tätigen Rechtsanwälten. Dementsprechend bestehen auf europäischer Ebene entsprechende Ausnahmen auch nicht.

Es ist zu begrüßen, dass dies auch in den Anträgen von FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE entsprechend vorgesehen ist. An dieser Stelle ist der vorliegende Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD nicht konsequent. Die Regelungen müssen Verbände, Unternehmen, NGOs, Stiftungen, Gewerkschaften, religiöse Vereinigungen, Anwaltskanzleien (soweit sie Lobbyarbeit betreiben), Think Tanks, Wissenschaftsorganisationen, Beratungsunternehmen, Public-Affairs-Agenturen, selbstständige Beraterinnen und Berater sowie kommunale Spitzenverbände und Einrichtungen der Selbstverwaltung gleichermaßen erfassen.

Die bisher im Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung des Geltungsbereichs auf den Deutschen Bundestag greift zu kurz. Es ist zu begrüßen, dass CDU/CSU und SPD sich zwischenzeitlich darauf geeinigt haben, dass das Lobbytransparenzgesetz auch für die Bundesregierung gelten soll, wie es auch die Anträge von FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vorsehen.

Dem Thema Finanzmittel muss ein Lobbyregister in zweierlei Hinsicht gerecht werden: Erstens sollte es die Höhe der für die Interessenvertretung eingesetzten Finanzmittel ausweisen, aufgeteilt in Betriebskosten und Projektkosten. Zweitens ist es entscheidend offenzulegen, wer durch entsprechende finanzielle Mittel Einfluss auf die Agenda einer registrierten Interessenvertretung nimmt. Diesbezüglich stellt der Entwurf einen begrüßenswerten Schritt in die richtige Richtung dar.

Ein Lobbyregister muss für alle Bürgerinnen und Bürger frei einsehbar sein. Hierbei ist es wichtig, den Zugang zu den Daten so einfach und unkompliziert wie möglich zu gestalten. Wir begrüßen, dass das Register öffentlich, gut durchsuchbar sowie maschinenlesbar geführt werden soll.

### **III.     Legislativer Fußabdruck**

Die Interessenvertretung und die entsprechende Einflussnahme auf Gesetzesvorhaben beginnen bereits in der frühen Initiierungs- und Entstehungsphase der Gesetze in den Ministerien. Deshalb ist es zwingend erforderlich, die Phase vor Vorliegen einer Kabinettsvorlage eines Gesetzesvorhabens in einem legislativen Fußabdruck zu berücksichtigen und zu dokumentieren. Hier weisen die Vorschläge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE in die richtige Richtung.

So muss in der Begründung zu den Gesetzentwürfen dokumentiert werden, inwiefern Interessenvertreterinnen und -vertreter im Rahmen der Vorbereitung der Referenten- und Gesetzentwürfe wesentlich beteiligt waren, um in öffentlichen demokratischen Debatten nachvollziehbar werden zu lassen, welche Argumente für den Gesetzesvorschlag ausschlaggebend waren und welche Berücksichtigung fanden und welche nicht. Wichtig hierbei ist nicht nur die Nennung der Interessenvertreter, sondern auch die Offenlegung ihrer Beiträge, also der im Rahmen der Gesetzesvorbereitung eingeholten Gutachten, Ergebnisse von Beratungsgremien sowie sonstige Stellungnahmen, die auch ohne Anfragen der Ministerin an diese herangetragen werden. Die in der Gesetzesbegründung dokumentierte Interessenabwägung sollte im Rahmen der ersten Lesung im Bundestag debattiert werden. Diesbezüglich sieht aus unsere Sicht der Entwurf der Fraktion DIE LINKE eine zu ausufernde Dokumentationspflicht vor, die zu einem unangemessenen Bürokratieaufwand führen würde.

Um den Bürokratieaufwand gering zu halten und gleichzeitig die Transparenz bei den Eingaben in den Gesetzgebungsprozess zu erhöhen, schlagen wir außerdem gemeinsam mit unseren Allianzpartnern vor, das gegenwärtige Verfahren der Verbändeanhörung um ein Online-Konsultationsverfahren zu ergänzen. Das Verfahren der öffentlichen Online-Konsultationen ist auf EU-Ebene bereits seit Jahren eingeführt und hat sich gleichermaßen für Interessenvertreterinnen und -vertreter als auch für die Regierungsinstitutionen bewährt.

### **IV.     Verhaltenskodex**

Eine umfassende Regelung muss aus unserer Sicht durch einen verbindlichen Verhaltenskodex ergänzt werden, der für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter einheitlich gilt und die Grundsätze transparenter Interessenvertretung festhält. Transparency Deutschland empfiehlt die Ergänzung des Lobbyregisters durch einen verbindlichen und einheitlichen Verhaltenskodex für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter. Mit dem Eintrag in das Lobbyregister sollten diese automatisch in den Verhaltenskodex (inklusive Maßnahmenkatalog) für transparentes Lobbying einwilligen. Eine solche verbindliche und für alle einheitliche Lösung sehen auch die Vorlagen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vor.

### **V.     Lobbybeauftragte/r**

Wir befürworten die Einführung einer/s Lobbybeauftragten, vergleichbar der/m Datenschutzbeauftragten. Die/der Beauftragte muss in seiner Amtsausübung unabhängig, neutral, überparteilich sowie nur dem Gesetz unterworfen sein. Die/der Lobbybeauftragte sollte auf eigene Initiative hin tätig werden können und eigene Ermittlungskompetenzen erhalten. Hierfür können die detaillierten Vorschläge im Gesetzentwurf von DIE LINKE als guter Ansatz dienen.

Die wesentlichen Aufgaben der/s Lobbybeauftragten sollten die Überwachung und Sicherung der Einhaltung der Umsetzung dieses Gesetzes bei Bundestag, Bundesregierung und obersten

Bundesbehörden, die Erfassung und Sanktionierung von Verstößen gegen die Regeln des Lobbyregisters, des „Legislativen Fußabdrucks“, der Interessenoffenlegung und der Parteienfinanzierung sowie die Präsentation eines regelmäßigen Lobbyberichts sein.

Da circa 80 Prozent der Gesetzesentwürfe von der Bundesregierung stammen, ist es entscheidend, dass die Person vom Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam eingesetzt wird. Der Bundestag sollte daher auf Vorschlag der Bundesregierung die/den Beauftragten mit einer Zweidrittelmehrheit wählen.

Die/der Beauftragte ist mit dem notwendigen Personal und Sachmitteln auszustatten. Der Bundesbeauftragte darf neben ihrem/seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung oder dem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens noch einer Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft angehören. Sie/er darf nicht gegen Entgelt außergerichtliche Gutachten abgeben.

## **VI. Kontext**

Um Wahlentscheidungen verantwortungsvoll treffen zu können, müssen Wählerinnen und Wähler die Argumente und Abwägungsprozesse von Legislative und Exekutive kennen und nachvollziehen können. Das setzt Öffentlichkeit voraus. In Art. 42 GG heißt es: „Der Bundestag verhandelt öffentlich“. Das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit der handelnden Personen ist von besonderer Bedeutung, weil nicht jede Wählerin und jeder Wähler die Möglichkeit hat, die einzelnen Entscheidungen wirklich zu überprüfen.

Das Vertrauen in die Redlichkeit der Abgeordneten, soll es Bestand haben, setzt die Möglichkeit der Kontrolle voraus. Diese Kontrollmöglichkeit ist nur durch Transparenz, also durch Öffentlichkeit zu erreichen, wie sie im Kern das Grundgesetz vorsieht (vgl. Art. 42, Art. 5 GG).

Es ist auch für die Abgeordneten selbst von grundlegender Bedeutung, dass für sie der Entstehungsprozess eines Gesetzentwurfs transparent ist. Das Grundgesetz und die Geschäftsordnung des Bundestages garantieren das für die direkte parlamentarische Arbeit im Plenum und den Ausschüssen. Das aber gilt bisher nicht für den gesamten Weg der Entstehung eines Gesetzentwurfs. Die Mehrzahl der Gesetzentwürfe wird von der Bundesregierung vorgelegt. Der Entstehungsprozess in den Ministerien bleibt für die Öffentlichkeit weitgehend verborgen. Das gilt größtenteils auch für Abgeordnete der Oppositionsfraktionen.

Die Geschäftsordnung des Bundestages sieht seit 1952 die öffentliche Anhörung von Sachverständigen in den Ausschüssen vor. Die GGO sieht in § 47 die Anhörung der verschiedenen Interessen und Fachmeinungen ausdrücklich vor. Die Pflicht transparent zu machen, welche Interessen zum Tragen kamen, gibt es bisher nicht.

## **Kontakt**

Hartmut Bäumer, Vorsitzender  
Transparency International Deutschland e.V.  
E-Mail: [office@transparency.de](mailto:office@transparency.de)  
Tel.: 030 - 54 98 98 0

## **Anhörung zur Einführung eines Lobbyregisters bzw. zur Schaffung von mehr Lobbytransparenz**

### Zu behandelnde Drucksachen:

- Drucksache 19/15  
Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE  
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des verpflichtenden Lobbyregisters (Lobbyregistergesetz)
- Drucksache 19/15773  
Antrag der Fraktion der FDP  
Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen
- Drucksache 19/836  
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen
- Drucksache 19/22179  
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD  
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes bei Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)
- Drucksache 19/22183  
Gesetzentwurf der Fraktion der AfD  
Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Registers für Lobbyisten, Nichtregierungsorganisationen und Lobbydienstleister (Lobbyregistergesetz – LobRegG)

## Allgemeines

DIE FAMILIENUNTERNEHMER vertreten als branchen- und größenübergreifender Verband die Interessen eigentümergeführter bzw. in Familienbesitz befindlicher Unternehmen in Deutschland. DIE FAMILIENUNTERNEHMER verstehen sich als Vertreter einer marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Linie in der Wirtschaftspolitik, aber auch als Vertreter einer nachhaltigen Wirtschaftsweise. Unser Leitspruch „Immer eine Generation voraus“ ist das Ziel unseres Wirkens und wir streben an, auch für die Zukunft in Deutschland ein starkes regional verwurzelt Familienunternehmertum zu erhalten, was wiederum positive Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitsplätze, Innovationen, den wirtschaftlichen Wohlstand und die Prosperität von Regionen und Kommunen/Kreisen hat.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER begrüßen die Beschäftigung des Bundestages mit einer stärkeren Transparenz in der Interessenvertretung und des Lobbyismus ausdrücklich. DIE FAMILIENUNTERNEHMER sehen sich als Vertreter legitimer und auch für den Standort Deutschland wichtiger Interessen.

Interessenvertretung ist generell legitim und meist gut begründet. Interessenvertretung und Lobbyismus sind ein wichtiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Durch die Einflussnahme bestimmter Gruppen und diverser Verbände mit ganz verschiedenen Ansichten und durch die jeweilige Expertise gewinnt die Gesetzgebung zusätzliche Qualität. Ferner wird die Pluralität der Gesellschaft in der Gesetzgebung berücksichtigt. Das alles ist vorteilhaft. Bisher mangelt es jedoch an der erforderlichen Transparenz.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es sehr gut, dass sich nun alle Fraktionen des Bundestages des Themas annehmen. Auf konkrete Punkte und Ansätze der einzelnen Anträge gehen wir im weiteren Verlauf genauer ein.

Vorab lässt sich sagen, dass zumindest in den Anträgen von FDP, GRÜNEN und LINKEN die Stoßrichtung mit der Einschätzung von DIE FAMILIENUNTERNEHMER im Grundsatz übereinstimmt.

In dem Bewusstsein, dass Interessenvertretung an sich positiv zu bewerten ist, liegt den Familienunternehmern natürlich an Transparenz. DIE FAMILIENUNTERNEHMER haben nichts zu verheimlichen. Ganz offensichtlich setzt der Verband sich für die Belange der Familienunternehmer ein und äußert seine Ansichten auch öffentlich.

Der Fortbestand des Familienunternehmertums und nachhaltiges Wachstum in Deutschland und Europa sind auch aus Sicht von breiten Teilen der Politik und der Bevölkerung erstrebenswerte Ziele. Diskussionen über die richtigen Instrumente und kritische Stellungnahmen sind in einer Demokratie wichtig. DIE FAMILIENUNTERNEHMER sind überzeugt, dass diese Diskussionen und Überzeugungsarbeiten öffentlich und transparent geführt werden sollten.

Das vielleicht wichtigste Argument ist die Glaubwürdigkeit in Politik und Bevölkerung. Transparenter Lobbyismus sorgt letztlich dafür, dass auch der Ruf und die Legitimation in Politik und Bevölkerung gegeben sind. Nur wenn ersichtlich ist, dass es sich nicht um die sprichwörtlichen „Hinterzimmerdeals“ handelt, wird dem Lobbyismus und der Interessenvertretung mittel- und langfristig das Vertrauen entgegengebracht, das nötig ist, um die oben benannten Vorteile in die Gesetzgebung einzubringen. Die Akzeptanz von Gesellschaft und Politik gegenüber politischer Interessenvertretung ist folglich für deren Bestehen unerlässlich und wird durch Transparenz befördert.

Zu den Anforderungen, welche DIE FAMILIENUNTERNEHMER an Transparenz im Lobbybereich stellen, verweisen DIE FAMILIENUNTERNEHMER auf das Positionspapier der Allianz für Lobbytransparenz, das der Stellungnahme beigelegt wird.

## Zu den einzelnen Anträgen

### **Drucksache 19/15**

### **Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des verpflichtenden Lobbyregisters (Lobbyregistergesetz)**

Der Gesetzesentwurf von DIE LINKE ist bereits sehr tief ins Detail ausgearbeitet.

Die §§ 2-4 zeigen eine umfassende Erfassung aller Lobbytätigkeiten, wobei sehr kleine Aktivitäten ausgenommen sind, was zielführend für die Beteiligung auch kleiner Interessengruppen ist. Die Kontrolle der Bagatellgrenze dürfte allerdings schwierig werden.

Die in §5 Abs. 3 gewährte Ausnahme für kommunale Spitzenverbände sehen DIE FAMILIENUNTERNEHMER kritisch, da auch diese eine nicht unwesentliche Kraft in der Interessenvertretung darstellen. Daher ist die Ausnahme nicht gerechtfertigt. Gleiches gilt zumindest zum Teil für parteinahe Stiftung in §5 Abs. 7.

Ob die Ausnahmen in §5 Absatz 10 und 11 gerechtfertigt sind, ist fraglich. Immerhin haben Demonstrationen u.ä. einen erheblichen Einfluss auf die Politik, wie jüngst die FFF-Bewegung gezeigt hat.

Die weiteren Ausnahmen sind nachvollziehbar. Auch hierbei ist auf eine saubere Abgrenzung zu achten.

Die in §6 geregelte legislative Fußspur geht in die richtige Richtung. DIE FAMILIENUNTERNEHMER verweisen auf die Vorschläge der Allianz für Lobbytransparenz.

In §7 nun schießt der Gesetzesentwurf über das Ziel hinaus, regelt zu detailliert die zu machenden Angaben und schafft damit eine zu hohe Zahl an Informationen und Bürokratie, die nicht unbedingt der Sache dienlich sind und eher Unübersichtlichkeit bewirkt – auch für den Leser. Hier gilt es aus Sicht der FAMILIENUNTERNEHMER, etwas zu entschlacken, wodurch

das Ziel des Gesetzesentwurfs nicht gefährdet würde (Beispiel für zu viel Bürokratie: §7 Abs. 8).

Die Aufdeckung der gesamten Mitgliedschaft, wie in §7 Abs. 1 Nummer 3 geregelt, ist aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER weder zweckdienlich noch hilfreich bei der Zielerreichung des Gesetzes.

Auch die Höhe der Zahlungen bzw. die dafür Verantwortlichen werden hier – immerhin für die Veröffentlichung gedacht – viel zu genau erfasst und das greift die Vertragsfreiheit oder zumindest Geschäftsgeheimnisse zum Teil an. Aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER ist das überzogen. Wir verweisen an dieser Stelle auf die Vorschläge der Allianz für Lobbytransparenz.

Die in §8 benannten Registrierungsfristen scheinen, insbesondere auf Basis der benannten zu leistenden Angaben, ambitioniert. Immerhin sind adäquate Heilungsmöglichkeiten vorgesehen, die sich auch in §9 finden lassen. Das ist zu begrüßen. Auch die Gestaltung des Registers in §10 scheint zielführend.

In §11 werden nun die Rechte und Zugriffsmöglichkeiten des Bundesbeauftragten bezeichnet, der im Falle von unausgeräumten Unrichtigkeiten bei der Registrierung Durchgriffsrechte bis hin zu der quasi Durchsuchung von Grundstücken und Geschäftsräumen innehat. Dieses Vorgehen halten DIE FAMILIENUNTERNEHMER für überzogen, zumal weitere Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind. Die Registrierungspflichtigen haben also einen starken Anreiz, alle Angaben fehlerfrei zu liefern. DIE FAMILIENUNTERNEHMER schlagen hier eine gravierende Abmilderung vor.

Unter dem Gesichtspunkt der Kritik von DIE FAMILIENUNTERNEHMER an §7 muss auch der §15 kritisiert werden. Eine Veröffentlichung fehlerhafter Angaben sollte nicht zwangsläufig mit einem öffentlichen Pranger sanktioniert werden, da – siehe Kritik §7 – eher keine Böswilligkeit zu unterstellen ist. Darüber hinaus sind – wie schon erwähnt – schmerzhaft finanzielle Sanktionen vorgesehen, so dass ein Interesse des Registrierungspflichtigen besteht, alle Angaben fehlerfrei zu liefern.

Der §16 regelt die Nichtigkeit eines Vertrages, der eine registrierungspflichtige Lobbytätigkeit betrifft, sofern nicht sofort nach Vertragsschluss spezielle Daten angegeben wurden. DIE FAMILIENUNTERNEHMER regen an, hier zumindest eine Heilungsmöglichkeit zu installieren.

Der § 17 regelt nun die Vorteilsabschöpfung, die zumindest auf vorsätzliche schwerwiegende und nachhaltige Unterlassungen und Zuwiderhandlungen beschränkt ist.

Im §18 sind die Geldbußen und finanziellen Sanktionen für Verstöße geregelt, über deren Höhe man streiten kann. Aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER sind die Angaben „bis zu“ relativ unpräzise. Auffallend und äußerst kritisch zu beanstanden ist aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER insbesondere der Absatz 3. Dieser regelt über das festgelegte Maß hinaus eine massiv höhere Geldbuße für Unternehmen und Unternehmensvereinigungen. Im Sinne einer Gleichbehandlung aller Interessenvertretungen ist dies keinesfalls tragbar. Ferner – auch wenn das Lobbyregister für DIE FAMILIENUNTERNEHMER sehr wichtig ist – ist

eine Geldbuße von 5 Prozent des Umsatzes des Unternehmens oder der Unternehmensvereinigung überzogen. Für viele Unternehmen und Verbände wäre das eine absolut existenzielle Belastung, die auf falsch gemachten Angaben basiert. Hier wird aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER unverhältnismäßig agiert. Eine Ordnungswidrigkeit – hier ein Verstoß gegen §12 Erfolgshonorar oder §13 Hinweis- und Benachrichtigungspflichten – soll sogar mit bis zu 10 Prozent des Gesamtumsatzes bestraft werden können. Das schießt absolut über das Ziel hinaus.

Die Regelungen des §19 sind insoweit nachvollziehbar. Allerdings dürfte der Absatz 2 zu einer starken Belastung des Lobbybeauftragten führen, da einige Fraktionen inzwischen zu sehr vielen Sachverhalten die Einflussnahme von Interessenvertretern erfragen. Die Regelung - so wie hier gefasst - dürfte daher auf eine permanente Berichterstattung und somit zu einer starken Belastung des Lobbybeauftragten führen.

Der §20 regelt die Wahl des Bundesbeauftragten für politische Interessenvertretung und ist nicht zu beanstanden. Es stellt sich allein die Frage, warum ein Mindestalter von 35 Jahren vorgeschrieben ist. Hier wäre zu prüfen, ob der Gesetzesentwurf einen Diskriminierungsbestand beinhaltet.

Die Regelungen in §21 sind nachvollziehbar. Wenn allerdings für den Bundesbeauftragten für politische Interessenvertretung nahezu jegliche andere Tätigkeit und jegliches andere Engagement ausscheidet, dürfte von vornherein ein großer Teil qualifizierter Personen ausgeschlossen sein. Diese Regelung erscheint nicht sinnvoll. Nach Lektüre des §21 Absatz 2 fragt sich zudem, wer denn überhaupt noch in Frage kommt. Diese Regelung schließt nahezu jedes andere Engagement aus.

Als Fazit muss festgehalten werden, dass der grundsätzlich richtige Ansatz des Gesetzesentwurfs durch teils massive Überregulierung, schärfste Sanktionen und im Detail vorhandenen Ungleichbehandlungen aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER ungeeignet ist, um für alle Beteiligten handhabbar Transparenz herzustellen.

### **Drucksache 19/15773 Antrag der Fraktion der FDP Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen**

Der Antrag der FDP ist von seinem Umfang her natürlich nicht gleichzusetzen mit den gleichzeitig zur Diskussion gestellten Gesetzesentwürfen.

Was jedoch sogleich positiv auffällt, ist das sehr positive Bekenntnis zu Lobbyismus und Interessenvertretung jedweder Couleur und die richtige Einordnung als wichtiges Element einer pluralistischen Demokratie. Aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER fußt auch dieser Entwurf auf der richtigen Grundlage. Auch die FDP weist zurecht daraufhin, dass die bisher mangelnde Transparenz die Legitimation und Akzeptanz der Interessenvertretung schmälert und somit auch für den redlichen Interessenvertreter ein Problem ist. Im Weiteren führt die FDP im Einzelnen Kriterien auf, die es dafür zu erfüllen gilt.

Unter Punkt 1 wird die Offenlegung der Finanzierungsquellen verlangt. DIE FAMILIENUNTERNEHMER unterstützen dies im Rahmen der Vorschläge der Allianz für Lobbytransparenz, auf deren Positionspapier an dieser Stelle verwiesen wird.

Punkt 2 regelt die absolute Gleichbehandlung aller Interessenvertreter. Dieser Aspekt ist für DIE FAMILIENUNTERNEHMER einer der entscheidenden Aspekte eines Lobbyregisters und ist besonders hervorzuheben, da die meisten anderen zur Diskussion gestellten Anträge/ Gesetzesentwürfe für bestimmte Klientele Ausnahmen gewähren bzw. Ungleichbehandlungen zulassen. Daher unterstützen DIE FAMILIENUNTERNEHMER den im Antrag der FDP vorgebrachten Ansatz der Gleichbehandlung ausdrücklich.

Die in Punkt 3 vorgebrachten rechtsstaatlichen Aspekte zur Ausübung des freien Mandats und dem Schutz der Rechtsberatung sind nachvollziehbar und selbstverständlich.

Eine wirksame Sanktionierung fordert auch die FDP-Fraktion in ihrem Antrag, führt dies jedoch nicht weiter aus. DIE FAMILIENUNTERNEHMER unterstützen eine wirksame Sanktionierung, um dem Anliegen Lobbytransparenz die nötige Geltung zu verschaffen. Gleichzeitig warnen DIE FAMILIENUNTERNEHMER aber auch vor überzogenen finanziellen Sanktionierungen, die de facto Existenzen von Interessenvertretungen bedrohen können.

Im Hinblick auf bereits diskutierte Gesetzesentwürfe spielt auch der maßvolle Umgang mit bürokratischen Belastungen – Punkt 5 im Antrag der FDP – eine nicht unwesentliche Rolle und muss auch im Hinblick auf die Sanktionen handhabbar sein.

Die Veröffentlichung von Stellungnahmen, die im FDP-Antrag unter dem Extrapunkt B. angeführt wird, ist aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER selbstverständlich.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER wünschen sich eine Erweiterung des Antrags der FDP im Hinblick auf einen legislativen Fußabdruck der Interessenvertretung und verweisen dazu auf die Vorschläge der Allianz für Lobbytransparenz.

Als Fazit lässt sich festhalten, dass der Antrag der FDP, auch wenn die Details noch offen sind, in jedem Falle die richtigen Grundsätze beinhaltet.

### **Drucksache 19/836**

#### **Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

#### **Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen**

Auch der Antrag der BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN stellt von vornherein ein positives Bekenntnis zu Interessenvertretung und Lobbyismus heraus und setzt somit die richtige Basis für die nachfolgenden Ausführungen. Auch die Einordnung von Transparenz als förderlich für die Interessenvertretung trifft auf die Zustimmung von DIE FAMILIENUNTERNEHMER.

Im Weiteren fordert die Fraktion der GRÜNEN den Gesetzgeber zu einem Gesetzentwurf auf. Auch dieser Antrag geht nicht ins Detail, adressiert aber an vielen Stellen die richtigen Punkte.

So werden die registrierungspflichtigen Tätigkeiten durchaus umfassend skizziert.

Der Antrag sieht bei der Registrierungspflicht vor: „Ausnahmen sollen vermieden werden“. An dieser Stelle würden sich DIE FAMILIENUNTERNEHMER ein klareres Bekenntnis gegen jedwede Ausnahmen wünschen. Höchstens mit Ausnahme von Kleinstaktivitäten. Die hier gewählte Formulierung lässt aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER zuviel Spielraum.

Die Angaben, die der Registrierungspflicht unterfallen, sind in vielen Fällen nachvollziehbar und nicht zu beanstanden.

Allerdings verlangt der Antrag unter dem Gliederungspunkt II.1.b) cc) eine rückwirkende Betrachtung und die Angaben aus der Vergangenheit. Aufgrund der damals noch nicht vorhandenen Pflichten sowie der rückwirkenden Rechtsprechung, die ja durchaus mit Sanktionen bewehrt sein könnte, lehnen DIE FAMILIENUNTERNEHMER diesen Passus ab.

Die unter den Gliederungspunkten II.1.b) dd) und ee) skizzierten Punkte sind aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER noch zu unkonkret und lassen zu viel Spielraum. Eine Bewertung ist daher nicht möglich.

Auch der Absatz zum Verhaltenskodex lässt keine Bewertung zu. Klar ist, dass dieser nach Wunsch der Fraktion der GRÜNEN kommen soll. Wie dieser Verhaltenskodex jedoch aussehen soll, ist völlig unklar. Auch hier ist eine Bewertung nicht denkbar.

Die nachfolgenden Punkte d), e) und f) sind aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER soweit zielführend und setzen für spätere Konkretisierungen den richtigen Rahmen.

Mit einer Ausnahme: Eine Regelung, die ausschließlich registrierte Personen und Institutionen zu Anhörungen u.ä. zulässt, verzichtet bewusst auf viele wichtige und fachkundige Stimmen. Zum Beispiel dürfte der Großteil der Wissenschaftler durch diese Formulierung ausgeschlossen werden. Das ist dem Anspruch eines auch auf wissenschaftlichen Erkenntnissen faktenbasierten Politikansatzes unwürdig. DIE FAMILIENUNTERNEHMER fordern die Streichung einer derartigen Formulierung.

Die Anlage eines legislativen Fußabdruckes in Buchstabe g) ist zu begrüßen. DIE FAMILIENUNTERNEHMER verweisen auf die betreffenden Vorschläge der Allianz für Lobbytransparenz.

Die unter h.) vorgeschlagene Testphase, die für bestimmte Angaben auch Erheblichkeitsschwellen zulässt bzw. perspektivisch ins Auge fasst, trifft unter dem Vorbehalt der detaillierten Ausgestaltung grundsätzlich auf die Zustimmung von DIE FAMILIENUNTERNEHMER.

Ein finales Fazit zu dem hier vorgelegten Entwurf lässt sich auf Basis der vielen noch offenen Punkte nicht ziehen. Allerdings zeigt der Entwurf an vielen Stellen die richtigen Ansätze. Es stellt sich allerdings auch die Frage, wie folgender Passus in der Begründung zu deuten ist: *„Nicht von der Regelung betroffen sind Zusammenkünfte von Abgeordneten und Fraktionen mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern (vgl. auch IV.2).“* DIE FAMILIENUNTERNEHMER bitten hier um eine Klarstellung, da es sich hier um eine weitreichende Entscheidung handelt.

**Drucksache 19/22179**

**Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD**

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes bei Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)**

Auch der vorgelegte Gesetzesentwurf der Regierungsfractionen bekennt sich positiv zur Interessenvertretung und skizziert dessen wichtige Bedeutung für demokratische Prozesse. Auch hier wird die bisher mangelnde Transparenz als Problem erkannt und die Einführung eines Lobbyregisters i.K.m. einem Verhaltenskodex und entsprechenden Sanktionen als Lösung vorgeschlagen.

Doch schon im §1 zeigt sich die Verwässerung der angestrebten Transparenz. So wird zwar die Lobbytätigkeit umfassend erfasst, allerdings ausschließlich auf den Deutschen Bundestag und dessen Organe bezogen. Das würde jedoch im Umkehrschluss bedeuten, dass die gesamte Bundesregierung und die Bundesministerien völlig außen vor bleiben. Das ist natürlich eine massive Einschränkung der Transparenz, da ein großer Teil der gesetzgeberischen Arbeit stattfindet, bevor ein Gesetzentwurf überhaupt in den Bundestag eingebracht wird.

Diese massive Einschränkung gleich im §1 lässt folglich den gesamten Entwurf aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER schon scheitern. Die mit einbezogenen „Netzwerke, Plattformen und kollektiven Tätigkeiten sollten darüber hinaus noch weiter präzisiert werden, da ansonsten eine Lücke in der Gesetzgebung entsteht.“

In §1 Absatz 3 werden zudem auch noch zahlreiche Ausnahmen von der Registrierungspflicht formuliert. Auch dies trägt absolut nicht zu transparentem Lobbyismus bei. Vielmehr wird auch noch eine massive Ungleichbehandlung von Interessenvertretern initiiert, die für viele Verbände und Interessenvertretungen eine absolute Diskriminierung im demokratischen Wettbewerb darstellt.

Zum Beispiel sind die Kirchen nicht nur religiöse Gemeinschaften, sondern auch sehr große Arbeitgeber, Immobilienbesitzer und auch Unternehmer. Daneben existieren viele kirchliche Wohlfahrtsverbände. All diese Aktivitäten sind stark von politischen Entscheidungen betroffen. Das Kirchen und deren Institutionen auch Interessenvertretung betreiben, zeigt sich auch in deren Einbindung in Gesetzgebungsverfahren. Kurzum: An diesem Beispiel lässt sich festmachen, dass von vornherein große Interessenvertretungen ausgenommen werden.

Die Ausnahme von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ist aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER nicht mit §9 Abs. 3 GG zu begründen. Der Eingriff durch ein Lobbyregister ist nach Abwägung gerechtfertigt. Es scheint, die Regierungskoalition möchte die ihr genehmen Interessenvertreter vor Transparenz schützen.

Ein derartiger Entwurf ist für DIE FAMILIENUNTERNEHMER unter dem Gesichtspunkt tatsächlicher Transparenz und gleichwertiger Interessen und deren Vertretung untragbar.

Die im §2 Absatz 1 gemachten Angaben sind nicht zu beanstanden, wobei die Angabe der finanziellen Aufwendungen strikt an die politische Interessenvertretung gekoppelt sein sollte.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER verweisen auf die Vorschläge der Allianz für Lobbytransparenz.

Die in §2 Absatz (2) vorgesehene Sanktionierung bei Verweigerung von Angaben betreffend die finanziellen Angaben ist eine „Kann“-Vorgabe. Das heißt, im besten Fall muss der zuwiderhandelnde Interessenvertreter keine Sanktion befürchten. Auch hier lässt der Gesetzentwurf eine klaffende Lücke.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER regen für den §3 eine Vereinfachung an. Einen Verhaltenskodex zu befolgen, ist selbstverständlich. Allerdings bei jedem Kontakt im Bundestag einen vollständigen Bericht über die Angaben abzuliefern, die im Lobbyregister erfasst sind, erscheint unsinnig. Ein Verweis auf das Register sollte reichen, da dort die Angaben öffentlich zugänglich vorliegen sollten.

Auch der §4 ist schwammig und eine „Kann“-Regelung. Die Registrierung ist nicht zwingend notwendig, um politische Interessenvertretung zu betreiben. Es stellt sich die Frage, wozu der Gesetzentwurf dient, wenn er eigentlich keine Bewandnis für die jeweiligen Lobbyisten hat oder zumindest eine gewisse Willkür von vornherein angelegt ist.

Im Artikel 2 wird dann noch eine Geldbuße von 50.000 Euro für vorsätzliches oder fahrlässiges Verhalten festgelegt. Diese fixe Summe stellt ebenfalls eine eklatante Ungleichbehandlung dar. Für ein multinational agierendes Unternehmen oder auch eine von großzügigen Spendern unterstützte NGO mögen 50.000 Euro ein tragbares Risiko sein, während diese Summe für kleinere Verbände, die möglicherweise tatsächlich „nur“ fahrlässig gehandelt haben, existenzbedrohend sein kann.

Als Fazit muss festgehalten werden, dass der Entwurf von CDU/CSU und SPD in nahezu allen Punkten den Anforderungen an eine transparente Interessenvertretung und transparenten Lobbyismus nicht genügt. DIE FAMILIENUNTERNEHMER regen an, den Gesetzesentwurf völlig neu aufzusetzen.

### **Drucksache 19/22183**

#### **Gesetzentwurf der Fraktion der AfD**

#### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Registers für Lobbyisten, Nichtregierungsorganisationen und Lobbydienstleister (Lobbyregistergesetz – LobRegG)**

Der Gesetzentwurf der AfD wird von DIE FAMILIENUNTERNEHMER grundsätzlich abgelehnt. Entscheidend dafür ist die bereits im ersten Teil geäußerte äußerst negative Einstellung zu Lobbyismus, die keinesfalls die Ansichten von DIE FAMILIENUNTERNEHMER widerspiegelt. Die AfD geht dabei insbesondere auf die Träger privatwirtschaftlicher Interessen ein. Grundsätzlich sei Lobbyismus von Unternehmen und NGOs geeignet, „die politische Chancengleichheit in einem demokratischen verfassten Staat zu beeinträchtigen“. Das führte nach Ansicht der AfD zu einer Abkehr der Bürger von den staatlichen Institutionen. Aufgrund einer derart negativen Grundhaltung – auch wenn diese in der Begründung einer Relativierung unterliegt – ist eine weitere Kommentierung des Vorschlags aus Sicht von DIE FAMILIENUNTERNEHMER überflüssig.

## **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 Gesetzentwurf<sup>1</sup>. 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.<sup>2</sup>

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 Aserbaidshans 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](http://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](http://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.

# MEHR LOBBYTRANSPARENZ WAGEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands  
(vzbv) zur öffentlichen Anhörung am 1. Oktober 2020

a) zu dem Gesetzentwurf der Abg. Jan Korte, Doris A-  
chelwilm u.a. und der Fraktion DIE LINKE., BT-Drs.  
19/15,

b) zu dem Antrag der Abg. Britta Haßelmann, Dr. Kon-  
stantin von Notz u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE  
GRÜNEN, BT-Drs. 19/836,

c) zu dem Antrag der Abg. Dr. Marco Buschmann, Ste-  
phan 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, 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

## Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Vorstand

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

[vorstand@vzbv.de](mailto:vorstand@vzbv.de)

# INHALT

<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>ZU DEN ANTRÄGEN IM EINZELNEN</b>	<b>4</b>
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD .....	4
Ergänzung eines legislativen Fußabdrucks.....	4
Ausnahmen im Lobbyregister beseitigen .....	4
Gesetzentwurf/ Anträge der Oppositionsfraktionen.....	5

## ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) vertritt die Interessen von Verbraucherinnen und Verbrauchern<sup>1</sup> auf Bundes- und auf EU-Ebene. Der vzbv setzt sich dafür ein, dass Verbraucher nicht Zahlmeister politischer Vorhaben sind, sie selbstbestimmt entscheiden können und ihr Verbraucheralltag einfacher wird. Verantwortungsvolle und transparente Interessenvertretung ist dem vzbv daher ein wichtiges Anliegen. Der vzbv ist daher neben dem Verband der Chemischen Industrie (VCI), Transparency Deutschland, dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Die Familienunternehmer und dem Naturschutzbund Deutschland (NABU) Mitglied in der „Allianz für Lobbytransparenz“ um sich für ein umfassendes Interessenvertretungsgesetz stark zu machen. Der vzbv begrüßt, dass alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien erkannt haben, dass Interessenvertretung transparent und nachvollziehbar sein muss und daher Anträge bzw. Gesetzentwürfe vorschlagen.

Der vzbv nimmt vorliegend vor allem zum Gesetzentwurf der Regierungsfractionen Stellung. Das von den Regierungsfractionen geplante Lobbyregister ist ein erster Schritt, aber schafft noch nicht die notwendige vollumfängliche Transparenz. Es fehlt vor allem an einem legislativen Fußabdruck um nachvollziehen zu können, wer wie auf Gesetzgebung Einfluss nimmt. Daneben ist das vorgeschlagene Lobbyregister bisher noch mit zu vielen Ausnahmen gespickt, die dazu führen, dass das Vertrauen der Bürger nicht wie erforderlich in politische Entscheidungsprozesse gestärkt wird. Das liegt vor allem daran, dass bisher die Registrierungspflicht für Interessenvertretung nur für den Deutschen Bundestag gelten soll. Gesetzentwürfe entstehen allerdings in der Regel innerhalb der Bundesregierung. Alle Verordnungen kommen zudem von der Regierung. Es setzen daher sehr viele Lobbyaktivitäten in den Ministerien an. Es ist somit unverhältnismäßig ein Lobbyregister nur für den Deutschen Bundestag einzuführen. Die Regierungsfractionen haben auf diese Kritik reagiert und einen entsprechenden Änderungsantrag angekündigt, so dass das Lobbyregister auch für die Bundesregierung gelten soll. Gleichwohl wird auch hier die konkrete Umsetzung entscheidend sein. Insbesondere darf es keine weiteren Ausnahmen im Geltungsbereich der Bundesregierung geben.

Daneben kritisiert der vzbv im vorgeschlagenen Lobbyregister die Ausnahmen des Personenkreises, der sich registrieren muss. Interessenvertretung ist legitim und wichtig in einer Demokratie. Jeder Verband, jedes Unternehmen, jede NGO, jede Stiftung, jeder Anwalt – sie alle haben berechnete Interessen, die sie vorbringen wollen bei politischen Entscheidungsträgern. Sie alle sollten sich daher ausnahmslos registrieren müssen, damit echte Transparenz hergestellt wird. Die Ausnahmen von der Registrierungspflicht werden ansonsten dazu führen, das Ziel des Gesetzentwurfs, die demokratische Verantwortlichkeit und Nachvollziehbarkeit herzustellen, zu verfehlen.

---

<sup>1</sup> Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

# ZU DEN ANTRÄGEN IM EINZELNEN

## GESETZENTWURF DER FRAKTIONEN DER CDU/CSU UND DER SPD

Der vzbv begrüßt, dass die Regierungsfractionen mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag (Lobbyregistergesetz) ein Lobbyregister vorschlagen. Um allerdings ein Zeichen für vollumfängliche transparente Interessenvertretung zu setzen, müssen die Regierungsfractionen zwei entscheidende Punkte nachbessern:

- einen legislativen Fußabdruck ergänzen
- die Ausnahmen im Lobbyregister beseitigen

### Ergänzung eines legislativen Fußabdrucks

Die Regierungsfractionen sollten den vorliegenden Gesetzentwurf um einen legislativen Fußabdruck erweitern, so dass Eingaben von Interessensvertretern sowie eine Erläuterung der Interessenbeteiligung und -abwägung in der Begründung von Gesetzentwürfen offenzulegen sind.

Eine der entscheidenden Phasen der Einflussnahme auf Gesetzesvorhaben ist bereits die Initiierungs- und Entstehungsphase der Gesetze in den Ministerien. Genau hier muss daher ein legislativer Fußabdruck ansetzen.

Um den Bürokratieaufwand gering zu halten und gleichzeitig die Transparenz bei den Eingaben in den Gesetzgebungsprozess zu erhöhen, sollte - wie die Allianz für Lobbytransparenz bereits seit einem Jahr vorschlägt - die Verbändeanhörung um ein Online-Konsultationsverfahren ergänzt werden. Analog zum etablierten Online-Konsultationsverfahren auf EU-Ebene sollen Stakeholder nach Aufforderung durch das jeweilige Ministerium ihre Eingaben innerhalb einer gesetzten Frist machen. Zudem könnten alle im Lobbyregister registrierten Interessenvertreter ihre Position ebenfalls auf dieser Onlineplattform veröffentlichen. Damit wären für die interessierte Öffentlichkeit alle Eingaben transparent einsehbar und gleichzeitig der Bürokratieaufwand für die Ministerien und Interessenvertreter verhältnismäßig.

Daneben sollte in der Begründung zu den Gesetzentwürfen dokumentiert werden, inwiefern Interessenvertreter im Rahmen der Vorbereitung der Referenten- und Gesetzentwürfe wesentlich beteiligt waren.

### Ausnahmen im Lobbyregister beseitigen

Die erste große Ausnahme, die beseitigt werden muss, betrifft den Geltungsbereich des gesamten Gesetzes. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf zum Lobbyregister soll dieses nur für den Deutschen Bundestag gelten. In der laufenden Legislaturperiode waren 219 von 278 verabschiedeten Gesetzen Regierungsvorlagen – das entspricht fast 80 Prozent. Alle Verordnungen kommen zudem von der Regierung. Damit wird noch einmal deutlich, dass die noch größere Einflussnahme vor allem bei den Organen der Bundesregierung liegen. Das vorgeschlagene Lobbyregister muss daher um die Organe der Bundesregierung erweitert werden. Nachdem der Gesetzentwurf veröffentlicht wurden, kam diese Kritik von allen Interessenvertretern, die sich für ein Lobbyregister einsetzen. Die Regierungsfractionen haben daher angekündigt einen entsprechenden Änderungsantrag einzubringen und den Geltungsbereich auf die Organe der Bundesregierung zu erweitern. Der vzbv begrüßt diese Ankündigung. Gleichwohl wird die konkrete Umsetzung im Gesetzentwurf entscheidend sein. Aus Sicht des vzbv darf

es vor allem keine weiteren Ausnahmen bei den Organen der Bundesregierung geben. Anderenfalls würde die relevante Ausweitung des Geltungsbereichs ad absurdum geführt werden.

Ein Zuviel an Ausnahmen zeichnet sich bereits jetzt in § 1 Abs. 3 Lobbyregistergesetz ab. So werden hier zehn Ausnahmen für Personenkreise aufgeführt, die von der Registrierungspflicht befreit sein sollen. Der vzbv erkennt an, dass Petenten und natürliche Personen, die ihre persönlichen Interessen vorbringen wollen, von der Registrierungspflicht ausgeschlossen sein sollen. Das ist mit Blick auf Intention des Gesetzentwurfs und einem geringen Bürokratieaufwand folgerichtig. Die weiteren Ausnahmen reichen allerdings von Rechtsberater über Gewerkschaften bis zu Kirchen und Arbeitgeberverbände. Auch mit Blick in die Gesetzesbegründung erschließt sich nicht, warum diese Personenkreise ausgenommen werden sollen. Der Hinweis auf nicht einschränkbare Grundrechte beispielsweise erklärt sich nicht im Zusammenhang mit der Eintragung in ein Lobbyregister. Die Interessen dieser Personengruppen sind legitim und richtig, müssen aber gleichzeitig genauso transparent sein, wie die Interessenvertretung anderer Gruppen, wie Wirtschafts- oder Verbraucherverbände. Gleiches gilt für den Hinweis, dass Interessenvertretung für einen bestimmten oder maximal zwei sich angrenzende Wahlkreise ebenfalls von der Registrierungspflicht ausgenommen sein sollen. Hinzu kommt, dass zahlreiche Ausnahme unkonkret formuliert und nicht hinreichend begründet werden. Damit besteht die große Gefahr, dass weite Teile der Interessenvertreter von der Registrierungspflicht befreit sind. Das widerspricht aus Sicht des vzbv dem Ziel des Gesetzesentwurfs, nämlich die Interessenvertretung in Einklang mit hohen Transparenzerfordernissen zu bringen.

Der vzbv fordert daher: Wer Interessenvertreter ist – unabhängig für wen – und diese Interessen in demokratische Willensbildung- und Entscheidungsprozesse einbringt, sollte sich in einem Lobbyregister registrieren müssen. Das Lobbyregister sollte entsprechend der weiten Definition in § 1 Abs. 2 Lobbyregistergesetz angewandt werden.

Abschließend möchte der vzbv anregen, den Vorschlägen von DIE LINKE und Bündnis 90/Die Grünen zu folgen, um eine Evaluation des Lobbyregistergesetzes festzulegen.

## **GESETZENTWURF/ ANTRÄGE DER OPPOSITIONSFRAKTIONEN**

Der vzbv begrüßt, dass die Gesetzentwürfe bzw. Anträge der DIE LINKE, Bündnis90/Die Grünen und der FDP den Anwendungsbereich der vorgeschlagenen Transparenzmaßnahmen für den Bundestag und die Bundesregierung vorschlagen. Dies ist wie oben beschrieben essentiell, um vollumfängliche Transparenz in demokratische Willensbildung- und Entscheidungsprozesse einzuführen.

Der vzbv begrüßt, dass sich DIE LINKE seit Jahren für ein Lobbyregister und einen legislativen Fußabdruck einsetzt. Kritisch anmerken möchte der vzbv jedoch die im vorgeschlagenen Gesetzentwurf der DIE LINKE angeführten Ausnahmen von der Registrierungspflicht. Zum einen bezweifelt der vzbv, dass eine finanzielle Schwelle für Ausgaben bzw. Einnahmen im Zusammenhang mit Tätigkeiten der politischen Interessenvertretung zielführend ist. Schließlich gibt das nicht zwingend Auskunft über tatsächliche Einflussmöglichkeiten. Zum anderen sind ein kleiner Teil der weiteren aufgeführten Ausnahmen in § 5 aus Sicht des vzbv nicht begründbar. Dies betrifft vor allem kommunale Spitzenverbände und parteinahe Stiftungen. Beide Gruppen sollten sich wie Unternehmens- und Verbraucherverbände sowie Stiftungen registrieren müssen.

Positiv wertet der vzbv, dass Bündnis90/Die Grünen explizit aufführt, dass Berater, Agenturen, Unternehmen und Verbände sowie auch die Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und Kirchen von einer Registrierungspflicht umfasst werden sollen.

Daneben wertet der vzbv, die Ausführungen bzw. Ansätze von DIE LINKE, Bündnis 90/Die Grünen und FDP zur Einführung eines legislativen Fußabdrucks als sehr positiv und regt bei den Regierungsfractionen an, den Ausführungen und Vorschlägen zu folgen. Nur so ist umfassende Transparenz gewährleistet.



## VCI-Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)

### Vorbemerkung

Politische Interessenvertretung in den verschiedensten Formen und mit den unterschiedlichsten Inhalten gehört zum Fundament des demokratischen Willensbildungsprozesses. Der Austausch zwischen Politik und Interessensvertretern ist für beide Seiten ein wichtiger Grundpfeiler bei der Ausgestaltung von Regelungsvorhaben und die Transparenz dieses Austausches ist die Legitimation.

Der Verband der Chemischen Industrie (VCI) begrüßt daher ausdrücklich, dass die Regierungsfractionen sich darauf geeinigt haben, noch in dieser Legislaturperiode, ein Lobbytransparenzgesetz zu beschließen und dem VCI die Möglichkeit zur Stellungnahme bietet.

### Geltungsbereich

Aus Sicht des VCI ist wichtig, dass der Geltungsbereich eines Lobbytransparenzgesetzes sowohl für die Legislative als auch für die Exekutive gilt. Daher ist positiv zu bewerten, dass sich die Regierungsfractionen darauf geeinigt haben, den ursprünglichen Antrag, der sich im Geltungsbereich auf den Bundestag konzentrierte, auch auf die Bundesregierung auszuweiten. Dies ist ein richtiges und notwendiges Signal für eine umfassende Lobbytransparenz-Regelung.

### Lobbyregister

Ein umfassendes und registrierungspflichtiges Register für Lobbyisten ist das Herzstück jeder Transparenzregelung. Nach Auffassung des VCI ist es positiv zu bewerten, dass im Antrag der Regierungsfractionen das Lobbyregister eine prominente Stellung einnimmt und dieses auch verpflichtend sein soll.

Darüber hinaus begrüßt der VCI vor allem die Regelung des §2 Absatz 1 h und i, die Offenlegung der finanziellen Aufwendungen sowie die Offenlegung von Zuwendungen. Diese Regelung wird künftig klar aufzeigen, wer für wen Interessen vertritt. Das schafft echte Transparenz.

Umfassende Transparenz ist außerdem nur möglich, wenn ein Lobbyregister auch alle Lobbyisten erfasst, und es keinerlei Ausnahmen in der Registrierungspflicht gibt. Hier hält der Gesetzesentwurf der Regierungskoalition den Ansprüchen der Vollständigkeit nicht stand. In §1 werden zwölf Ausnahmen beschrieben, die nicht der Eintragungspflicht des Lobbyregisters unterliegen sollen. Der VCI kritisiert besonders

die Ausnahmeregelungen für Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Kirchenorganisationen. Nach Auffassung des VCI ist eine Ausnahme von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden nicht durch Artikel 9 Absatz 3 GG zu rechtfertigen, da dieser nicht durch ein Lobbyregister eingeschränkt wird. Dies gilt nach Auffassung des VCI auch für die Tätigkeit von Kirchen und Religionsgemeinschaften. In der Begründung ihres Antrags verfehlen es die Regierungskoalitionen, Klarheit darüber zu verschaffen, in welcher Weise ein Lobbyregister Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften in ihrer Arbeit einschränken würde.

Darüber hinaus werden die hier genannten Organisationen offensichtlich nicht durch das EU-Transparenzregister eingeschränkt. Dort sind sowohl die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V., Registriernummer: 7749519702-29, seit 2008 registriert, als auch der Deutscher Gewerkschaftsbund, Registriernummer: 07595112423-87, registriert seit 2009. Ebenso ist die Evangelische Kirche Deutschlands, Registriernummer: 61973396926-78, seit 2011 registriert, sowie das Zentralkomitee der deutschen Katholiken Registriernummer: 520593223256-64, registriert seit 2016.

Die umfassenden Ausnahmen in Hinblick auf die Registrierungspflicht sind nennenswertes Manko im Gesetzesentwurf der Regierungskoalitionen und senden ein negatives Signal an alle pflichtbewussten Interessenvertreter.

### **Verhaltenskodex**

Der VCI begrüßt ausdrücklich die Einbettung eines Verhaltenskodex in ein Lobbytransparenzgesetz. Einige VCI-Mitglieder haben bereits seit Jahren eigene Verhaltenskodizes entwickelt und orientieren daran ihre Interessenvertretung. Der VCI setzt sich aber dafür ein, dass ein einheitlicher Verhaltenskodex für transparentes Lobbying entwickelt wird. Das wäre effizient und würde gleichzeitig sicherzustellen, dass ein „level playing field“ in diesem Bereich besteht.

### **Lobbybeauftragter**

Ein großes Anliegen des VCI ist es, dass ein Lobbybeauftragter die Vorgänge rund um eine Transparenzregelung überwacht. Von Beginn an war es dem VCI allerdings ebenfalls wichtig, dass kein Bürokratiemonster mit hohen Kosten für den Steuerzahler entsteht. Daher bewerten wir die Vorgehensweise als positiv, die Bundestagsverwaltung, an deren Spitze der Bundestagspräsidenten steht, als Instanz für die Durchführung und Überwachung einer Lobbytransparenzregelungen einzusetzen. Darüber hinaus ist aus unserer Sicht des VCI folgerichtig, dass der Bundestagspräsident, neben seinen anderen Tätigkeiten, auch die Aufgabe eines Lobbybeauftragten wahrnimmt. Dies wäre ein positives Signal sowohl für alle Interessenvertreter als auch für die gesamte Öffentlichkeit.

Verband der Chemischen Industrie e.V.

Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt

Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40

Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. Der VCI steht für mehr als 90 Prozent der deutschen Chemie. 2019 setzte die Branche 193 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.800 Mitarbeiter.

**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)