

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V.

zur Anhörung zur Reform des Lobbyregisters
am 19. September 2023 im Deutschen Bundestag

Berlin, den 15. September 2023

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache
20 - G - 45 (neu)

18. September 2023

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 Jahren hat Transparency Deutschland auch als Teil der von Transparency mitinitiierten Allianz für Lobbytransparenz für ein umfassendes Interessenvertretungsgesetz geworben.

In der vorliegenden Stellungnahme wird in erster Linie der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP kommentiert.

I. Kernpunkte

Transparency Deutschland begrüßt das Vorhaben, wesentliche Lücken im bestehenden Lobbyregister zu schließen. Die vorgeschlagenen Änderungen sind richtig und notwendig, um eine größere Transparenz über die Interessenvertretung gegenüber Legislative und Exekutive herzustellen. Nichtsdestotrotz bleiben weiterhin große Defizite. Wir plädieren daher für die folgenden ambitionierten Regelungen:

- Der **legislative/exekutive Fußabdruck** wird im bestehenden Vorhaben nur unzureichend umgesetzt. Hier ist weitergehende Transparenz erforderlich, um die Gesetzesentstehung nachzuvollziehen. Wesentlich ist hier auch die Einbeziehung der Referent:innen in den Ministerien, also nicht lediglich der Referatsleiter:innen.
- Wir halten die Einführung des Amtes einer/s **unabhängigen Lobbybeauftragten** mit Durchgriffsrechten und der notwendigen Ausstattung mit Personal und Sachmitteln für erforderlich, um ein Vollzugsdefizit zu vermeiden.
- Die weiter bestehenden **Ausnahmeregeln** für bestimmte Interessenvertretungen sollten auf den unmittelbar grundgesetzlich geschützten Bereich eingeschränkt werden.

II. Lobbyregister

Die geplanten Änderungen sind grundsätzlich sehr positiv zu beurteilen.

Der Kontakt zu **Stellen, welche eine Registrierungspflicht auslösen**, wird auf die Abgeordnetenmitarbeiter:innen und Referatsleiter:innen in den Ministerien ausgeweitet. Dies ist sachdienlich und sehr zu begrüßen, geht aber nicht weit genug. Gerade in Hinblick auf den Fußabdruck ist es zwingend erforderlich, dass auch die Referent:innen selbst mit einbezogen werden. Ansonsten bliebe ein wesentlicher Teil des Lobbyismus unreguliert, was sich auch daran zeigt, dass viele Dokumente, welche sich im Rahmen eines Fußabdrucks an diese wichtige Arbeitsebene richten, nicht erfasst würden. **Wir halten diesen Punkt für zentral.**

Die **Schwelle zur Registrierung** wird durch die Einführung einer grundsätzlichen Registrierungspflicht für Interessenvertretung im Auftrag und die Ausweitung der Stellen, welche eine Registrierung auslösen, wesentlich gesenkt. Es ist dennoch unverständlich, weshalb als Maßstab die sehr hohe Zahl von 50 Kontakte in 3 Monaten angelegt wird. Eine nur zeitweise aktive Interessenvertreter:in (z. B. ein Unternehmen in Eigenvertretung oder eine scheinbar selbstgesteuerte Bürgerinitiative) wird trotz umfassender Bemühungen gerade bei Kontakten zur Exekutive praktisch nie auf diese hohe Anzahl kommen – insbesondere, da Kontakte zu Referent:innen bislang nicht Teil des Lobbyregisters sind. Mindestens eine Halbierung dieser Schwelle ist hier anzuraten.

Es finden sich keine Änderungen an den **Ausnahmeregelungen für bestimmte Interessenvertreter:innen**. Insoweit die nach wie vor bestehenden Ausnahmen ihre Ursache in verfassungsrechtlichen Bedenken haben, wären die Ausnahmen konkret auf diese Bereiche zu beschränken. Im Übrigen sollte aber grundsätzlich eine Registrierungspflicht insbesondere für die Kirchen sowie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eingeführt werden. Die unmittelbar grundgesetzlich geschützten Bereiche könnten unter Nennung der entsprechenden konkreten GG-Artikel von der Registrierungspflicht ausgenommen werden – nicht jedoch grundsätzlich jede Interessenvertretung dieser Gruppen.

Die **Finanzierungsstruktur von Interessenvertreter:innen** wird wesentlich umfassender dargestellt und die bislang häufig genutzte Option der vollständigen Verweigerung der Angaben entfällt erfreulicherweise. Kritisch ist dagegen die Einführung einer 10%-Schwelle bezüglich der Gesamtsumme der jährlichen Schenkungen zu sehen, ab der die Namensnennung der Schenkenden erfolgen muss. Die Erfahrungen aus jüngeren Skandalen auf der EU-Ebene und scheinbaren zivilgesellschaftlichen Interessengruppen, welche von Unternehmen zu Lobbyzwecken aufgestellt und finanziert werden, zeigen, dass hier eine problematische Lücke besteht, die so nicht hinnehmbar ist.

Bestehende gravierende Lücken zur **Interessenvertretung im Auftrag** werden geschlossen. Diese Form der Interessenvertretung ist nun universell registrierungspflichtig. Auch gibt es diesbezüglich umfassendere Darlegungspflichten und zwar unter Einschluss der Rechtsberatung, sofern selbige Einfluss auf Regelungen und Entscheidungen nehmen will. All dies ist zu begrüßen.

III. Legislativer/Exekutiver Fußabdruck

Die Interessenvertretung und die entsprechende Einflussnahme auf Gesetzesvorhaben beginnen bereits in der frühen Initiierungs- und Entstehungsphase der Gesetze in den Ministerien, das heißt zu einem Zeitpunkt, in dem die Kabinettsvorlage noch nicht vorliegt. Deshalb ist es zwingend erforderlich, auch diese Phase in dem legislativen Fußabdruck zu berücksichtigen. So muss in der Begründung zu den Gesetzentwürfen dokumentiert werden, inwiefern Interessenvertreter:innen im Rahmen der Vorbereitung der Referentenentwürfe wesentlich beteiligt waren. Nur so wird in den öffentlichen demokratischen Debatten nachvollziehbar, welche Argumente für den Gesetzesvorschlag ausschlaggebend waren und welche Berücksichtigung fanden bzw. nicht fanden.

Wichtig hierbei ist nicht nur die Nennung der Interessenvertreter:innen, sondern auch die Offenlegung ihrer Beiträge, also der im Rahmen der Gesetzesvorbereitung eingeholten Gutachten, Ergebnisse von Beratungsgremien, Stellungnahmen, Anregungen – sprich: aller schriftlichen Eingaben – die an die Ministerien herangetragen werden. Auch die in der Gesetzesbegründung dokumentierte Interessenabwägung sollte im Rahmen der ersten Lesung des fraglichen Gesetzesentwurfs im Bundestag debattiert werden.

Demgegenüber ist derzeit lediglich beabsichtigt, dass „Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung“, die gegenüber einem vorgesehenen Adressaten bei Legislative und Exekutive „abgegeben“ wurden, offen zu legen sind. Damit bestünden **zwei umfassende Lücken, welche einen Fußabdruck praktisch bedeutungslos machten:**

1. Da die Arbeitsebene in den Ministerien nur unzureichend erfasst ist – es fehlen, wie ausgeführt, die Referent:innen – wird ein Großteil der eigentlichen Dokumente nicht erfasst. Selbst sofern eine Referent:in ein bei ihr eingegangenes Schreiben mit den Referats- oder Unterabteilungsleiter:innen bespricht, löste dies keine Offenlegung aus.
2. Der Kreis der vorgesehenen Dokumente ist zu eng gefasst. Vergangene Lobbyskandale beruhten oft auf einfachen Schreiben oder längeren E-Mails, die unterhalb des Niveaus von „Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung“ lagen. Als besonders eindrückliches negatives Beispiel sei der berühmte Brief des Bankenverbandes an das Bundesfinanzministerium genannt, welcher eine konkrete Formulierung einer Änderung des Steuergesetzes anregte, und der nach wortwörtlicher Übernahme durch den Gesetzgeber wesentliche Ursache für den Cum-Ex-Skandal gewesen ist.

Es ist daher zentral, alle schriftlichen Eingaben zu erfassen, die Anlass für eine Formulierung eines Gesetzes oder einer Rechtsverordnung gegeben haben, unabhängig von einer besonderen Erheblichkeitsschwelle. Weiterhin sind im Fußabdruck auch andere vom Ministerium eingeholte Quellen zu erfassen, wie Äußerungen externer Beratungsgremien, Gutachten von beauftragten Anwaltskanzleien und ähnlichem mehr.

Weiterhin halten wir es für problematisch, wenn die erforderlichen Ergänzungen für einen echten Fußabdruck nicht durch den Gesetzgeber, sondern seitens der Exekutive über eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) umgesetzt werden sollten (exekutiver Fußabdruck). Nicht nur wären diese Ergänzungen im Verhältnis zu einem Gesetz deutlich leichter abänderbar, was im Falle zukünftiger, der Lobbytransparenz wenig zugeneigter Regierungen eine erhebliche Relevanz gewinnen könnte. Darüber hinaus lässt sich eine rechtssichere Verpflichtung der Interessenvertreter:innen verbunden mit Sanktionierungsmöglichkeiten bei Verstößen nur über ein Gesetz, nicht aber über eine Verwaltungsvorschrift erreichen. **Ein entsprechender vorbildlicher Entwurf wurde in der vergangenen Legislaturperiode im Bundesjustizministerium erarbeitet und kann als gute Vorlage für eine Ergänzung dienen.**

IV. Kontakttransparenz der Exekutive

Vorbildliche Lobbyregister des Auslands zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass der Umfang der Kontaktaufnahmen der Interessenvertreter zur Exekutive auf verschiedene Weise erfasst und online gestellt wird. So müssen Lobbyisten in den USA Quartalsberichte über ihre Aktivitäten vorlegen und dabei konkret benennen, mit welchen Behörden zu welchen Themen Gespräche geführt wurden. Auf EU-Ebene werden die stattgefundenen Gespräche der Kommissare und ihrer jeweiligen Kabinette von der Kommission erfasst und im Internet unter Zuordnung zu einzelnen Interessenvertretern veröffentlicht.

V. Lobbybeauftragte:r

Wir befürworten die Einführung einer/s Lobbybeauftragten, vergleichbar der/m Datenschutzbeauftragten, um der Bedeutung des Themas gerecht zu werden und künftige Vollzugsdefizite, insbesondere auch bezüglich des Fußabdrucks, zu vermeiden.

Die/der Beauftragte muss in seiner Amtsausübung unabhängig, neutral, überparteilich sowie nur dem Gesetz unterworfen sein. Die/der Lobbybeauftragte muss auf eigene Initiative hin tätig werden dürfen, und mit eigenen Ermittlungskompetenzen für sein Themenfeld ausgestattet werden. Die wesentlichen Aufgaben der/s Lobbybeauftragten sollten die Überwachung und Sicherung der Einhaltung der Umsetzung dieses Gesetzes bei Legislative und Exekutive, die Erfassung und Sanktionierung von Verstößen gegen die Regeln des Lobbyregisters, des Fußabdrucks, der Interessenoffenlegung sowie die Präsentation eines regelmäßigen Lobbyberichts sein.

Da circa 80 Prozent der erfolgreichen Gesetzentwürfe und alle Rechtsverordnungen von der Bundesregierung erarbeitet werden, 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 zu Beginn einer Legislaturperiode wählen.

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 sind

von besonderer Bedeutung, weil nicht jede Wählerin und jeder Wähler die Möglichkeit hat, die einzelnen Entscheidungen wirklich zu überprüfen. Fachkompetente Politiker:innen müssen dagegen auch Entscheidungen befürworten, welche zwar dem Allgemeinwohl dienen, deren Folgen jedoch in Teilen der Bevölkerung unpopulär sind. Dies hat gerade die Corona-Pandemie nachdrücklich demonstriert.

Eine hohe Transparenz bezüglich der Motivation und Interessenlage ist daher grundlegend. Fehlt diese, kann gerade bei unpopulären Entscheidungen der Eindruck entstehen, dass die Politik nicht gemeinwohlorientiert handelt und daher die Demokratie nicht funktioniert. Die Folge ist ein Verlust an Rückhalt in der Bevölkerung. Umfragen aus den letzten Jahren zeigen dies deutlich. Das Vertrauen in die Redlichkeit der Abgeordneten setzt also die Möglichkeit der Kontrolle voraus. Diese Kontrollmöglichkeit ist nur durch Transparenz, also durch Öffentlichkeit zu erreichen, wie sie im Kern vom Grundgesetz vorgesehen ist (vgl. Art. 42 GG und Art. 5 GG).

Es ist auch für die Abgeordneten sowohl der Koalition wie der Opposition von grundlegender Bedeutung, dass für sie der Entstehungsprozess eines Gesetzentwurfs transparent ist und sie sich über die Vorgänge in den Ministerien informieren können. Das Grundgesetz und die Geschäftsordnung des Bundestages garantieren das zwar für die direkte parlamentarische Arbeit im Plenum und den Ausschüssen. Dies gilt aber bisher nicht für den gesamten Weg der Entstehung eines Gesetzentwurfs. Die große Mehrzahl der Gesetzentwürfe wird von der Bundesregierung vorgelegt. Der Entstehungsprozess in den Ministerien bleibt für die Öffentlichkeit, aber eben auch für die Abgeordneten häufig weitgehend verborgen.

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.

Die Forderung von Transparency Deutschland nach einem umfassenden Lobbyregister mit Fußabdruck stützt sich auf schwerwiegende Fälle illegitimer Einflussnahme von Lobbyist:innen in Bund und Ländern aus letzter Zeit. Genannt seien exemplarisch die Cum-Ex-Affäre, die Maskendeals, die Aserbaidtschan-Affäre, die Causa Wirecard oder die fragwürdigen Geschehnisse um die Warburg Bank, Hamburg.