

Ausschussvorlage

Ausschuss: ÄR – Sitzung am 16. April 2013

Stellungnahme zu dem
**Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffen mehr Transparenz
bei Lobbyismus – Anhörung als Beginn eines gemeinsamen Prozesses**
- Drucks 18/5450 –

Inhalt:

1.	abgeordnetenwatch – Gregor Hackmack	S. 1
2.	Herbert Hönigsberger – Nautilus Politikberatung Berlin	S. 13
3.	Dr. Tilman Hoppe	S. 43
4.	Dr. Hubert Koch Consulting e.K.	S. 74
5.	Dr. Peter Köppl – MASTERMIND Public-Affairs	S. 79
6.	Heiko Kretschmer – Ethikbeauftragter der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V. (de ge pol)	S. 87
7.	Prof. Dr. Thomas Leif	S. 124
8.	Dr. Stefanie Lejeune	S. 146
9.	LobbyControl e.V. Timo Lange	S. 177

Fragen und Antworten zur Lobbyismus Anhörung im Hessischen Landtag

Hinweis: Als sehr kleine Organisation fehlen uns die Kapazitäten alle Fragen zu beantworten. Die Nichtbeantwortung von Fragen ist daher nicht als Wertung der jeweiligen Frage zu verstehen. Nichtbeantwortete Fragen wurden zudem oft an anderer Stelle beantwortet

Wir danken an dieser Stelle auch unseren ehrenamtlichen Unterstützerinnen und Unterstützer, insbesondere Klaus Saalfeld, die an der Beantwortung mitgewirkt haben.

abgeordnetenwatch.de

Fraktion der CDU

1. **Welche Rolle spielt Lobbyismus und die Beratung durch Interessenvertretungen im Rahmen der repräsentativen Demokratie?**
 - a. Lobbyismus kann die Wahrnehmung eines Themas entscheidend verändern. Nach gängigen Definitionen von Lobbyismus werden gezielt Geld, Medien, Informationen oder Beziehungen eingesetzt, um die politische Meinungsbildung zum eigenen Vorteil zu verändern. Das führt in der repräsentativen Demokratie dazu, dass ein Ungleichgewicht zwischen den Interessengruppen entstehen kann.
2. **Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 12. Mai 1992 (BVerfGE 86, 90 [109]) dem Gesetzgeber aufgegeben sich über die tatsächlichen Grundlagen seiner Abwägung aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild zu verschaffen. Welche Pflicht Lobbyisten/Interessenvertreter in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen ergeben sich daraus?**

keine Antwort

3. **Welche Formen unzulässiger Einflussnahme durch Interessenvertretungen gibt es? Welche Formen unzulässiger Einflussnahme sind in Deutschland nachgewiesen?**
 - a. Diese Frage trifft das Kernproblem. Durch die aktuelle Gesetzeslage sind die meisten Einflussnahmen legal - aber nicht im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, sondern nur im Interesse der jeweiligen Lobbygruppen. Vorteilsnahme und Vorteilsgewährung gegenüber Abgeordneten ist in Deutschland nicht strafbar, es kann also nicht einmal strafrechtlich ermittelt werden.
 - b. Einer der bekanntesten Fälle dürfte die 500.000 Euro Spende des Wuppertaler Bauunternehmers Uwe Clees an den damaligen Oberbürgermeister Hans Kremendahl. Letztendlich wurden sowohl der Oberbürgermeister als auch der Bauunternehmer freigesprochen.

- c. Dazu Ariane Schenk, WD 7 - 3000 - 148/08, 2008, Rechtsfragen im Kontext der Abgeordnetenkorruption, S. 15: "Dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarf hat auch der 5. Strafsenat des Bundesgerichtshofs (BGH) angemahnt. In dem Urteil zum Wuppertaler Korruptionsskandal vom 9. Mai 2006 hat der BGH58 (...) entschieden, dass kommunale Mandatsträger keine Amtsträger i.S.v. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB sind, es sei denn, sie werden mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut, die über ihre Mandatstätigkeit in der kommunalen Volksvertretung und den zugehörigen Ausschüssen hinausgehen. Zudem hat der BGH klargestellt, dass die Vorschrift des § 108e StGB eine im Verhältnis zu den §§ 331 ff. StGB abschließende Sonderregelung enthält. (...) Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BGH und der Kritik in der juristischen Literatur erscheint § 108e StGB im Ergebnis mithin nicht als ausreichende strafrechtliche Regelung der Abgeordnetenbestechung"

4. Welche Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme gibt es?

- a. Es ist grundsätzlich schwierig eine "unzulässige" Einflussnahme zu definieren, sofern diese nicht bereits einen Straftatbestand (z.B. Bestechung, Vorteilsnahme) darstellt. Da diese Definition aber nur vor dem Hintergrund von möglichen Verbotsgesetzen relevant ist, ist sie nicht zwingend erforderlich um effektiv etwas gegen Lobbyismus zu tun.
- b. Eine mögliche Maßnahme bestünde natürlich in Verboten. Diese dürften wegen der Definitionsproblematik schwierig und dann vermutlich leicht zu umgehen sein. Auch muss gesehen werden, dass unzulässige Einflussnahme individuell unterschiedlich verstanden werden kann oder sich durch den Zeitpunkt ergibt (z.B. in einer Wirtschaftskrise kann es legitim sein Gesetzesvorschläge von Industrievertretern fast direkt zu verwenden, während es in einer Phase von Lohndumping und Zeitarbeit legitim sein kann Gesetzesvorschläge von Gewerkschaftsvertretern fast direkt zu verwenden).
- c. Eine andere mögliche Maßnahme bestünde darin, für Gesetzentwürfe und für die Kontakte eines Entscheidungsträgers ein Informationsquellennachweis zu fordern. Hier würde man das Definitionsproblem auf den Wähler übertragen, indem dieser selbst beurteilen könnte, ob ein Gesetz oder das Verhalten eines Entscheidungsträgers seiner Meinung nach durch eine "unzulässige" Einflussnahme entstanden ist, sodass er sein Votum bei der nächsten Wahl geeignet anpassen kann. Ein Entscheidungsträger der Informationsquellen derart nutzt, dass dies die Mehrheit der Wähler als unzulässig empfinden, würde bei der nächsten Wahl keinen oder geringeren Zuspruch erhalten, wodurch die der "unzulässige" Einfluss automatisch entschärft würde. Es würde auch die Möglichkeit eröffnen politische Entscheidungsträger zu belangen, die über verdeckte und heimliche Kontakte der Politik bewußt Schaden.

5. Wie effektiv sind diese Maßnahmen? Hier insbesondere: Wie effektiv ist ein (verpflichtendes) Lobbyregister? Kann dieses unzulässige Einflussnahme

verhindern?

- a. Dies würde davon abhängen, welchen Mehrwert dieses Lobbyregister für den Wähler hätte und welche Informationen es enthält. Ein verpflichtendes Lobbyregister könnte, je nach Ausgestaltung, sowohl für Abgeordnete, deren Mitarbeitern, Interessengruppen und Bürgerinnen und Bürgern offen darstellen, welche Kontakte existieren und in welchem Umfang sie genutzt werden. Ideal wäre also eine Verknüpfung mit Terminen, eventuell vorgelegten Dokumenten und anwesenden Teilnehmern.

6. Mit welchen Rechten kollidieren (verpflichtende) Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme (z.B. Freiheit des Mandats, Art. 38 Abs. 1 GG o. Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG)? Sind Eingriffe in diese Rechte zu rechtfertigen?

- a. Laut Bundesverfassungsgericht Pressemitteilung Nr. 73/2007 vom 4.07.2007, gibt es keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Zum Urteil vom 04.07.2007: "Mit der Freiheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 GG) sind nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten verbunden, deren Reichweite durch das Gebot, die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu wahren, bestimmt und begrenzt wird. Zu den Pflichten eines Abgeordneten gehört es, dass er in einer Weise und einem Umfang an den Parlamentarischen Aufgaben teilnimmt, die deren Erfüllung gewährleistet. Dabei verlangt die parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit. Vielmehr fordert sie den ganzen Menschen, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen. Nur der Umstand, dass die Abgeordneten bei pflichtgemäßer Wahrnehmung ihres Mandats auch zeitlich in einem Umfang in Anspruch genommen sind, der es in der Regel unmöglich macht, daneben den Lebensunterhalt anderweitig zu bestreiten, rechtfertigt den Anspruch, dass ihnen ein voller Lebensunterhalt aus Steuermitteln, die die Bürger aufbringen, finanziert wird. Die Annahme der Antragsteller, ein freiberuflich oder unternehmerisch tätiger Abgeordneter entspreche in besonderer Weise dem verfassungsrechtlichen Leitbild des unabhängigen Abgeordneten, ist ohne tragfähige Grundlage. Bereits Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG geht davon aus, dass die Unabhängigkeit des Abgeordneten durch die ihm zustehende Entschädigung ausreichend gesichert wird. Vor allem aber zielt die Verfassungsnorm des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, indem sie den Abgeordneten zum Vertreter des ganzen Volkes bestimmt und ihn in dieser Eigenschaft für weisungsfrei und nur seinem Gewissen unterworfen erklärt, auch auf Unabhängigkeit von Interessengruppen. Dabei geht es nicht zuletzt um Unabhängigkeit von Interessenten, die ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen suchen, die sich an das finanzielle Eigeninteresse von Abgeordneten wenden."

- b. Grundsätzlich wäre das Interesse des Wählers an dem verantwortungsvollen Umgang mit den gewährten Rechten durch die Amtsträger sicher als stärker zu bewerten.
7. **In welchem Verhältnis stehen Aufwand zur Einführung und Eingriffe in Rechte bei Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme zu den nachweislichen Fällen unzulässiger Einflussnahme?**
- a. In dieser Frage darf "Aufwand" nicht rein auf monetäre Gesichtspunkte reduziert sein. Für die Stabilität einer repräsentativen Demokratie ist die Akzeptanz des Systems und seiner gewählten Repräsentanten von entscheidender Frage. Ein nachhaltiger Vertrauensverlust in die Politik durch Fälle von "unzulässiger" Einflussnahme kann ernste Folgen haben. Die Frage wäre sinnvoller zu stellen, welcher mögliche Schaden im Verhältnis zum Aufwand steht. Als möglicher Schaden eines nachhaltigen Vertrauensverlusts kann gesellschaftlicher Unfrieden, Stärkung extremistischer Parteien, ziviler Ungehorsam und Ablehnung der Gesellschaftsordnung genannt werden.
 - b. Laut Transparency International führen Einflussnahmen und Korruption sogar zu volkswirtschaftlichem Schaden, da die gewährten Vorteile in der Regel Mitbewerbern schaden und höhere Kosten verursachen, die wiederum zu Lasten der Steuerzahler gehen.

Fraktion der SPD

1. **Welche Regelungen sollte ein Lobby-Register beinhalten?**
keine Antwort
2. **Mit welchen Regeln soll die Lobby-Tätigkeit transparent und kontrollierbar gemacht werden?**
 - a. Vollkommene Offenlegung aller Nebentätigkeiten und der daraus erzielten Einkünfte vom ersten Euro bis zum letzten Cent.
 - b. öffentlich einsehbare Dokumentation aller Lobbygespräche, die ein Abgeordneter führt.
3. **Wie ist ein Verbot von Nebentätigkeiten der Abg. für registrierte Lobbyisten einzuschätzen?**
 - a. Durch den Ausschluss von Nebentätigkeiten für registrierte Lobbyisten würde die finanzielle Unabhängigkeit der Abgeordneten von Lobbyisten gewährleistet. Allerdings wäre eine Tätigkeit nach dem Mandat von einer solchen Regelung nicht berücksichtigt.
4. **Wie ist eine Berichtspflicht öffentlicher Institutionen im Bezug auf externen Sachverstand (z.B. bei der Erarbeitung von Gesetzen, Programmen, Erlassen) zu beurteilen?**

keine Antwort

5. **Wie beurteilen Sie den Wechsel aus einer politischen Tätigkeit in die Lobby-Tätigkeit und umgekehrt und wie könnten Abhängigkeiten hier vermieden werden (z.B. durch Karenzfristen)?**
- a. Ausreichend lange Karenzfristen (min. eine Legislaturperiode) könnten dazu beitragen die Abhängigkeit von Lobbyisten zu reduzieren. So misst sich der Wert eines aus der Politik gewonnenen Neu-Lobbyisten vor allem an seinem Netzwerk und damit dem Zugang zu Entscheidungsträgern. Dieses Netzwerk ist aber für die politische Tätigkeit aufgebaut und letztendlich auch vom Steuerzahler unterstützt worden und sollte nicht für persönlichen Profit eingesetzt werden können.

Fraktion der FDP (Antworten sind von Klaus Saalfeld aus dem Blog)

1. **Wie definieren Sie Lobbyismus und Lobbyisten?**
- a. Lobbyismus ist das Bestreben Einzelner oder einer Gruppe stärkeren Einfluss auf die Entscheidungen einer demokratischen Gesellschaft auszuüben, als dies durch ihr reines Gewicht in einer freiheitlichen Demokratie für sie eigentlich möglich wäre. Insbesondere und konkret kann dies erreicht werden über den Besitz oder Einsatz von Geld, Medien, Information, Beziehungen und Macht. Es hat insbesondere zur Folge, dass Entscheidungen getroffen werden, die im Vorteil der Gruppe liegen, jedoch für den größeren Teil der Gesellschaft von Nachteil sein können, sodass eine ideale demokratische Gesellschaft diese Entscheidungen nicht getroffen hätte.
2. **Wie unterscheiden sich Lobbyisten von anderen Interessensvertretern?**
- a. S.o. Man kann ergänzen, dass eine Lobby immer auch eine Interessensvertretung ist und umgekehrt. Der Unterschied kann, wie dargelegt, darin gesehen werden, dass ein Lobbyist für die Unterstützung des Interesses mehr aufbringt als das reine Gewicht der von ihm repräsentierten Subjekte der freiheitlichen Demokratie. In der Praxis ist dieser Unterschied oft unscharf zu bestimmen
3. **Welchen Nutzen hätte aus Ihrer Sicht ein Lobbyregister? Wäre ein solches auch freiwillig realisierbar?**
- a. Ein Lobbyregister hätte den Nutzen, dass für jedermann offensichtlich wäre, welche Lobbyisten überhaupt Einfluss auf politische Akteure nehmen könnten. Ein freiwilliges Register wäre völlig ineffektiv, da die Gefahr bestünde, dass besonders Lobbyisten, die kritische Bereiche (Waffen, Suchtmittel, etc.) bearbeiten, sich nicht eintragen würden.

Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

1. **Welche politischen Vorgänge der jüngeren Vergangenheit in Deutschland sind Ihres Erachtens in besonderem Maße durch Lobbyisten beeinflusst worden und wie bewerten Sie das?**
 - a. Beeinflussung der aktuellen EU-Finanzhilfepolitik durch Finanzlobbyisten (Beratungstätigkeiten der Bundesregierung durch Großkanzleien Großkanzleien), Steuervorteile für das Hotelgewerbe (Stichwort: Mövenpicksteuer)

2. **Besteht Ihres Erachtens, wie es jedes zweite deutsche DAX-Unternehmen 2010 in einer Umfrage der „Welt“ geäußert hat, zusätzlicher Regulierungsbedarf im Bereich des Lobbyismus?**

Ja.

3. **Welche Chancen und Risiken birgt verdeckter und intransparenter Lobbyismus für das demokratische System?**
 - a. Das Vertrauen der Bürger in ihre Volksvertreter sinkt, wenn sich deren Entscheidungen nicht nachvollziehen lassen und wenn unklar bleibt welche Akteure auf den Entscheidungsprozess Einfluss genommen haben.

4. **Wovon ist der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheiderinnen und Entscheidern bisher i.d.R. abhängig?**
 - a. Von der Größe und Intensität eines des zur Verfügung stehenden Netzwerkes an politischen Multiplikatoren.

5. **Wie bewerten Sie, dass die Bundesrepublik Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption zwar 2005 unterzeichnet, bis heute aber nicht ratifiziert hat und welche Risiken ergeben sich daraus?**
 - a. Das ist absolut inakzeptabel und peinlich. Korruptionsdelikte unter Abgeordneten können aktuell nicht von Polizei und Staatsanwaltschaften ermittelt werden, weil die strafrechtliche Grundlage dafür fehlt. Dadurch entsteht ein massiver Vertrauensverlust in die deutsche parlamentarische Demokratie und selbst nachgewiesene Fälle von Beeinflussung bleiben in der Regel straffrei.

6. **Welche Unterschiede bestehen beim Umgang mit Lobbyismus nach Ihrer Beurteilung zwischen dem Deutschen Bundestag und den Landesparlamenten?**
 - a. Interessengruppen soll es verwehrt sein, über einzelne Abgeordnete Einfluss

auf Parlamentsbeschlüsse zu nehmen. Die Integrität von Parlamentsbeschlüssen ist aber ein hohes Rechtsgut, das nicht ungeschützt bleiben darf. Das gilt für alle Volksvertretungen, von Europaparlament bis zum Gemeinderat.

Fragenkomplex Lobbyregister

- 1. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit der seit 1972 beim Deutschen Bundestag geführten freiwilligen Liste der Verbände?**

keine Antwort

- 2. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem seit 2011 beim rheinland-pfälzischen Landtag geführten „Lobbyistenregister“?**

keine Antwort

- 3. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem beim US-Kongress geführten Lobbyregister?**

keine Antwort

- 4. Welche weiteren Maßnahmen sind Ihnen bekannt und welche davon halten Sie für geeignet, die Transparenz von Lobby-Einflüssen auf politische Entscheiderinnen und Entscheider zu erhöhen?**

keine Antwort

Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten

- 5. Welche Maßnahmen aus dem Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?**

- a. Die Grundsätze zu den Punkten Wahrhaftigkeit, Diskretion, keine finanziellen Anreize, keine Diskriminierung, Respekt und keine Berufsschädigung erscheinen in jedem Fall erstrebenswert und deshalb geeignet. Der Punkt "klare Trennung" können wir insofern nicht zustimmen, da eine gleichzeitige Ausübung von Lobbying und einem politischen Mandat als kritisch zu bewerten ist und die Möglichkeit diese bei gleichzeitiger Ausübung überhaupt trennen zu können, fraglich.

- 6. Welche Maßnahmen aus den Grundsätzen der Deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?**

keine Antwort

- 7. Welche Maßnahmen aus dem „Verhaltenskatalog für eine verantwortungsbewusste Interessenvertretung“ von Transparency International sind aus Ihrer Sicht geeignet?**

keine Antwort

Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

- 8. Welche Konflikte können sich aus Nebentätigkeiten von Abgeordneten ergeben?**

- a. Interessenkonflikte ergeben sich dann, wenn Mandatsträger Einfluss auf Gesetze haben von denen ihre Kunden direkt betroffen sind. Ein Beispiel ist der MdB Jens Spahn, der sowohl im Gesundheitsausschuss sitzt also auch für die Gesundheitslobby tätig ist.

<http://blog.abgeordnetenwatch.de/2012/11/26/gesundheitspolitiker-spahn-an-lobby-firma-beteiligt/>

- 9. Wie kann der „Lobbyist mit Bundes- oder Landtagsmandat“ im Interesse der Bürgerinnen und Bürger verhindert werden?**

keine Antwort

- 10. Welche Veränderungen der im Hessischen Landtag geltenden Regelungen zu den Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind Ihres Erachtens geboten und warum?**

keine Antwort

Fragenkomplex Karenzzeiten

- 11. Welche Vor- und welche Nachteile kann der Wechsel zwischen politischem Mandat und Tätigkeit in der Wirtschaft mit sich bringen?**

- a. Der „Vorteil“ eines direkten Wechsel von Politik zur Wirtschaft besteht darin, dass das Netzwerk der Mandatsträger noch voll funktioniert und auf Kontakte in vollem Umfang zurückgegriffen werden kann. Der Mandatsträger ist auch noch in die, als Lobbyist zu bearbeitenden Themenfelder eingearbeitet. Daraus ergibt sich auch direkt der größte Nachteil, ohne eine Karenzzeit droht die Gefahr das die Zeit als Mandatsträger und die in der Privatwirtschaft verschwimmen. Und Abgeordnete für ihre „Dienste“ während ihrer Mandatszeit eingestellt werden.

- 12. Besteht Ihres Erachtens in diesem Feld zusätzlicher Handlungsbedarf bei den Regelungen für Amts- bzw. Mandatsträger des Landes Hessen**

keine Antwort

Fragenkomplex Leihbeamte und Kanzleigesetze

13. Wie bewerten Sie den Einsatz von „Leihbeamten“, also der Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Landesbehörden?

- a. Der Einsatz von sog. Leihbeamten oder bezahlten Lobbyisten in Ministerien ist nicht akzeptabel.

14. Wie bewerten Sie die externe Zuarbeit zur oder die teilweise oder komplett externe Formulierung von Gesetzen („Kanzleigesetze“)?

- a. Dies könnte von Lobbyisten dazu missbraucht werden, die evtl. eingeführten strengeren Transparenzregeln gezielt zu unterwandern. Da externe Auftragnehmer stärker monetär abhängig sind kann diese Praxis besonders anfällig für Beeinflussung sein. Unkritischer kann gesehen werden, wenn der inhaltliche Gestaltungsspielraum vernachlässigbar klein ist und die erstellten Gesetze eingehend von rechtlich Sachverständigen im Anstellungsverhältnis von Land bzw. Bund geprüft werden und die Transparenzverpflichtung auf die externen Dienstleister übertragen wird. In der Praxis müsste diese Transparenzverpflichtung mit einer Vertragsstrafe abgesichert werden. Die Prüfung müsste neutral erfolgen, d.h. ein externer Dienstleister dürfte nicht denjenigen zuarbeiten, welche die spätere Prüfung durchführen.

15. Welche Maßnahmen halten Sie in diesen beiden Bereichen für geboten?

- a. Die Praxis der “Leihbeamten” sollte kritisch geprüft werden. Wünschenswert wäre eine klare Interessenstrennung: Entweder reine externe Beratungstätigkeit oder Angestellter mit entsprechenden Entscheidungskompetenzen aber auch Transparenzverpflichtungen.

Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen

16. Welche Herausforderungen und mögliche Konflikte stellen sich durch das Sponsoring von Regierungstätigkeiten?

keine Antwort

17. Welche Maßnahmen halten Sie in diesem Bereich für geboten?

keine Antwort

18. Wie bewerten Sie das kostenpflichtige Schalten von Unternehmensanzeigen, insbesondere von Verbänden sowie Unternehmen in öffentlicher Hand, in den Mitgliederzeitschriften der Parteien?

- a. Diese Frage berührt zwei verschiedene Probleme. Zum einen die mögliche verdeckte Parteienfinanzierung, da geschaltete Anzeigen nicht als Parteispenden aufgeführt werden müssen und zum anderen die Verwendung öffentlicher Mittel zur Unterstützung der eigenen Partei. Parteien sollten als um jedem Verdacht einer finanzielle Abhängigkeit entgegenzuwirken, sämtliche erhaltenen Gelder öffentlich aufschlüsseln und deutlich machen, wer wieviel für welche Leistung gezahlt hat.

Fraktion DIE LINKE

1. Welche Vor- und Nachteile bringt eine verbindliche Offenlegung von Drittauftraggebern (nicht nur Zahlungshöhe) von Abgeordneten, Ministern und Staatssekretären?

- a. Es ist sinnvoll zunächst die individuelle Beeinflussung eines Entscheidungsträgers von der kollektiven Beeinflussung (seiner Partei) durch Lobbyismus zu unterscheiden. Man kann dann fragen, wie das Kollektiv (die Partei) gemäß der Definition von Lobbyismus von außen beeinflusst werden kann. Ein Punkt wäre die finanzielle Beeinflussung.
- b. Für die Einschätzung der finanziellen Beeinflussung gibt das Parteispendinggesetz schon einiges her. Für direkte Zuwendungen könnte das Parteispendinggesetz bereits ausreichend sein könnte. Kritischer könnte sein, dass dem Wähler bei einer Wahl oft nicht bewußt ist, aus welchen Quellen sich eine Partei finanziert und wo eventuelle Konflikte im Bereich Lobbyismus zu erwarten wären. Dazu ein kreativer Vorschlag eines Users von abgeordnetenwatch.de: Der normale Wähler kann einzelne Entscheidungsträger persönlich meist einschätzen, da sie in seinem Wahlkreis aktiv sind und er deren politische Arbeit näher kennt. Die Arbeit ganzer Parteien vor dem Hintergrund des Lobbyismus einzuschätzen kann schwieriger sein. Nun gibt es seit einigen Jahren den Trend z.B. bei Elektrogeräten die Energieeffizienz mit standardisierten Pflichtangaben zum Vergleich für den Verbraucher auszuzeichnen. Ähnliches könnte man auch für Parteien tun und zwar bei jeglicher Wahlwerbung (insbesonder Wahlplakete). Ein Punkt wäre dabei die Finanzierung. Insbesondere die Gesamthöhe und grobe inhaltliche Aufschlüsselung der Spenden (Privat, Vereine, Medien, Gewerkschaft, Industrie, etc) als einfaches Tortendiagramm wären schon völlig ausreichend. Möchte ein Wähler die Arbeitnehmerinteressen stärken, würde er sich überlegen eine Partei zu wählen, deren Spenden hauptsächlich aus der Industrie kommen, möchte er die Arbeitgeberseite stärken

würde er von Gewerkschaften stark unterstützte Parteien vielleicht nicht wählen wollen. Beides ist bisher für den Wähler nur nach Recherchen näherungsweise erkennbar (da eine Vergleichbarkeit und Standardisierung nicht gegeben ist) oder wenn die Presse etwas veröffentlicht (die aber nicht neutral ist sondern meinungsbildend wirkt). Ähnliche standardisierte Information könnte man auch für einzelne Entscheidungsträger zur Verfügung stellen, hier insbesondere dann zu Nebeneinkünften und Abstimmungsverhalten. Damit in der Praxis nicht das komplette Wahlplakat davon überzogen wird, wäre ein Internetlink in einem kleinen Infokästchen zu dieser Information ausreichend. Wichtig wäre nur, dass sie parteiübergreifend standardisiert und damit vergleichbar wäre. Dementsprechend könnte sie auch über die Seiten von Land- oder Bund parteiübergreifend und neutral zur Verfügung stehen. Parteispenden und Lobbyismus wären in diesem Zusammenhang nur ein kleiner Punkt dieser standardisierten Information.

2. Welche Vor- und Nachteile bringen verbindliche Karenzzeiten für Abgeordnete, Minister und Staatssekretäre nach Ausscheiden aus Amt/Mandat vor einem Wechsel in die Privatwirtschaft? (Ein ecter Klaus Saalfeld)

- a. Das dahinterstehende Problem ist, wie ausgeschlossen werden kann, dass ein Entscheidungsträger politische Entscheidungen im Eigeninteresse statt im Allgemeininteresse trifft. Also konkret, wie ausgeschlossen werden kann, dass er im Sinne seiner zukünftigen persönlichen Karriere außerhalb der Politik im politischen Amt handelt.
- b. Eine Karenzzeit wäre grundsätzlich nützlich, aber auch unmittelbare Entscheidungen können mit einem langfristigen Versprechen im Sinne der eigenen Karriere erkaufte werden. Auch ein Wechsel aus der Politik in privatwirtschaftliche Tätigkeit muss natürlich möglich sein was eine Karenzzeit natürlich erschwert.
- c. Einer unserer User schlägt vor: "Besser als eine Karenzzeit im klassischen Sinne (Beschäftigungsverbot) könnte eine Karenzzeit im monetären Sinne sein. Dies würde bedeuten, dass ein Politiker nach dem Ausscheiden aus dem Amt mit seiner neuen Entlohnung den letzten Bruttolohn im politischen Amt nicht überschreiten darf. Ein Inflationsausgleich oder moderater prozentualer jährlicher Zugewinn könnte gestattet sein. Die Länge einer solchen Karenzzeit wäre wesentlich höher zu wählen als bei einem Beschäftigungsverbot. Sie könnte sich sinnvoll an der Dauer in politischen Ämtern oder am "Gewicht" des letzten politischen Amtes orientieren. Auf diese Weise wird ausgeschlossen, dass ein Entscheidungsträger eine Entscheidung im Eigeninteresse aus zukünftigen monetären Gründen trifft, da er auf lange Zeit nicht die Perspektive hat die "Früchte" einer solchen Entscheidung zu ernten. Gleichfalls wäre jedoch ein rasches Verlassen der Politik möglich, ohne mit einem langen Beschäftigungsverbot dem Steuerzahler hohe Karenzzahlungen aufzulasten und den Entscheidungsträger in seinem persönlichen Fortkommen unangemessen zu behindern. Sofern dann kurz vor Ende ein Entscheidungsträger zum Beispiel

eine im Sinne der Industrie oder Gewerkschaft positive Entscheidung trifft ist sichergestellt, dass dies seiner persönlichen Überzeugung oder Idealen entspricht und nicht monetären Interessen.”

- d. In der Praxis könnte eine Mischung aus beiden Karenzarten ideal sein: Eine sehr kurze Karenzzeit im Sinne eines Beschäftigungsverbots könnte dazu dienen den Eindruck zu verhindern, dass Politik und Wirtschaft sich “die Klinke in die Hand” geben. Entspräche etwa der Kündigungsfrist eines Arbeitsvertrags. Ein Abwerben in die Privatwirtschaft wäre damit etwas unattraktiver, da ggf. die neue Position über die Dauer des Beschäftigungsverbots besetzt oder frei gehalten werden muss oder die Privatwirtschaft zumindest längerfristig planen müsste.
3. **Welche Vor- und Nachteile bringt ein Offenlegen von Spendenfluß an Privatpersonen/Parteien nicht nur jährlich, sondern als Anhang zu jeder Anhörungsunterlage?**
- a. Es macht Sinn, zunächst die individuelle Beeinflussung eines Entscheidungsträgers von der kollektiven Beeinflussung (seiner Partei) durch Lobbyismus zu unterscheiden. Man kann dann fragen, wie das Kollektiv (die Partei) gemäß der Definition von Lobbyismus von außen beeinflusst werden kann. Ein Punkt wäre die finanzielle Beeinflussung.
 - b. Für die Entschätzung der finanziellen Beeinflussung gibt das Parteispendinggesetz schon einiges her. Kritischer könnte sein, dass dem Wähler bei einer Wahl oft nicht bewußt ist, aus welchen Quellen sich eine Partei finanziert und wo eventuelle Konflikte im Bereich Lobbyismus zu erwarten wären.

Welche Einschätzungen/Erfahrungen gibt es bezüglich Anzeigen in Fraktions- und/oder Parteizeitungen?

Klar ist: die Anzeigenpreise in Fraktions- oder Parteizeitungen sollten marktangemessen sein. Ansonsten ist von einer verdeckten Parteispende auszugehen. Um diesem Verdacht entgegenzuwirken sollten sämtliche Einnahmen detailliert aufgeschlüsselt dargestellt werden.

**Mehr Transparenz bei Lobbyismus
Anhörung als Beginn
eines gemeinsamen Prozesses**
Anhörung des Ältestenrats im Hessischen Landtag
Wiesbaden 16. April 2013

Stellungnahme

Herbert Hönigsberger

Vorbemerkung	3
Fragen der CDU	4
1. Rolle von Lobbyismus und Beratung	4
2. Einbeziehung von Lobbyisten in den Gesetzgebungsprozess	4
3. Formen unzulässiger Einflussnahme	5
5. Effektivität von Maßnahmen	9
6. Kollision mit Grundrechten	9
7. Aufwand und Ertrag von Maßnahmen	10
Fragen der SPD.....	11
1. Detailregelungen des Lobbyregisters	11
2. Regeln für Transparenz und Kontrolle	14
3. Verbot von Nebentätigkeiten?.....	14
4. Einbeziehung externen Sachverständes	17
5. Seitenwechsel.....	17
Fragen der FDP.....	18
1. Lobby und Lobbyisten: Definition	18
2. Lobbyisten und andere Interessenvertreter.....	18
3. Freiwilliges Lobbyregister?	18
Fragen der Grünen	20
1. Konkreter Einfluss von Lobbyisten	20
2. Handlungsbedarf	20
3. Chancen und Risiken des Lobbyismus für die Demokratie.....	20
5. UN-Konvention gegen Korruption	21
6. Lobbyismus im Bundestag und in den Landesparlamenten	21
I. Fragenkomplex Lobbyregister	21
1. Die freiwillige Verbändeliste beim Bundestag	21
2. Das Rheinland-Pfälzische Lobbyregister	22
3. Lobbyregister in den USA.....	23
4. Erhöhung der Transparenz.....	24
II. Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten.....	24
1./2./3. Bewertung von Verhaltenskodices	24
III. Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten .	25
1. Interessenkonflikte bei Nebentätigkeiten	25
2. Verhinderung der inneren Lobby	25
3. Nebentätigkeitsregelungen für Hessische Abgeordnete	25
IV. Fragenkomplex Karenzzeiten	27
1. Vor- und Nachteile des Seitenwechsels	27
2. Handlungsbedarf	27
V. Fragenkomplex Leihbeamte und Kanzleigesetze	27
1./3 „Leihbeamte“	27
2./3. „Kanzleigesetze“	27
VI. Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen	28
1./2 Probleme des Regierungssponsorings.....	28
3. Anzeigen von Unternehmen in öffentlicher Hand in Parteipublikationen	28

Fraktion Die Linke	29
1. Offenlegung von Drittaufträge.....	29
2. Vor- und Nachteile von Karenzzeiten	29
3. Transparenz des Spendenflusses.....	29
4. Anzeigen	29

Vorbemerkung

„Lobby“ und „Lobbyismus“ sind Kampfbegriffe geworden, die übermächtigen, ungenierten und illegitimen Einfluss auf die Politik aufs Korn nehmen. Es gibt keine populärere Chiffre für die vermutete Ursache einseitiger politischer Parteinahme zugunsten von Einzel- und Sonderinteressen, für alles Fragwürdige und Verdächtige am Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft. Dafür gibt es Gründe. Bundestag und Länderparlamente offerieren einem kleinen Kreis von Unternehmen und Verbänden einen exklusiven Zugang zur Entscheidungsfindung. Sie bieten starken Wettbewerbern Plattformen für intransparente Interessenvertretung. Sie gestatten einer Minorität von Mandatsträgern Nebeneinkünfte für Lobbytätigkeiten. Sie gestatten Teilzeit- und Hobbyparlamentariern Nebeneinkünfte einzustreichen, die höher sind als die Diäten. Sie gewähren einer Minorität der Lobbyverbände das Privileg, sich durch Abgeordnete, die ihre Funktionsträger sind, in den Parlamenten vertreten zu lassen. Eine kleine Minderheit finanzkräftiger Unternehmen und Verbände beschäftigt hochkarätige Ex-Politiker, entsendet eigene Beschäftigte in Ministerien und sponsert nutzbringend Aktivitäten von Regierungen und Parteien. Diese Praktiken sind für die Demokratie weder funktional noch systemisch relevant. Sie dienen nicht der legitimen Interessenvertretung. Es sind Privilegien. Sie dienen der persönlichen Bereicherung, der Befriedigung des persönlichen Ehrgeizes einer Minderheit der politischen Klasse und der Vorteilsnahme seitens minoritärer ökonomischer Interessen. Sie sind die Türöffner für Versuche mächtiger Interessen, die Politik in Dienst zu stellen. Sie zerstören das Vertrauen in die Politik und das Ansehen der Demokratie. Parlamente und Regierungen geraten in Verdacht, nicht mehr hinlänglich resistent gegenüber lobbyistischer Einflussnahme zu sein und nicht mehr souverän in ihrem Handeln. Die Politik nährt durch dieses Laissez-Faire gegenüber dem Lobbyismus selbst den Eindruck, sie sei nicht mehr am allgemeinen Wohl interessiert, sondern abhängig von mächtigen Einzelinteressen und willfähriger Vollstrecker fremder Vorgaben. Es ist ein Versäumnis der Politik, nicht schon längst offensiv auf diese anschwellende öffentliche Meinung reagiert zu haben. Fahrlässigkeit der Politik rückt die Demokratie ins Zwielflicht. Es gibt keinen Parteienkonsens über klare Regeln für den Umgang mit Lobbyisten. Der nachlässige Umgang der Politik mit dem Problem Lobbyismus und die mangelhafte Regulierung lobbyistischer Praxis wird zum Makel. Die Bundesrepublik ist keine Lobbyrepublik. Aber sie bietet das Bild einer tollpatschigen Republik, die den Eindruck erweckt, sie könnte in der Hand von Lobbyisten sein. Der Staat ist auch nicht gekauft. Aber die Politik ist so töricht, den Verdacht nicht zu zerstreuen, er könne käuflich sein. Wenn sich die Parlamente nicht dazu durchringen können, Ordnung im eigenen Haus zu schaffen, wird das als endgültiger Kotau vor dem Lobbyismus gedeutet werden. Umgekehrt wäre die Regulierung des Lobbyismus der demonstrative Akt, der die Parlamente als Akteure profiliert, die noch Interesse am Primat der Politik haben. Weder Standortsicherung noch Europäisierung und Globalisierung hindern parlamentarische Mehrheiten daran, die Minderheit von Kolleginnen und Kollegen in die Schranken zu weisen, deren Praktiken die ganze politische Klasse in Verruf bringt. Und nichts hindert alle Parteien daran, sich selbst vorab und jenseits aller gesetzlichen Vorschriften auf einige wenige einfache Prinzipien zu verpflichten: Lobbyisten gehören nicht in den Plenarsaal, sie gehören in die Lobby. Lobbyisten arbeiten transparent. Alle Interessen, die ans Parlament herangetragen werden, haben die gleichen Chancen auf Gehör. Wieweit die Parlamentarier zur Ordnung des eigenen Hauses bereit und im Stande sind, entscheidet über die Zukunft der Demokratie.

Die Anhörung des Hessischen Landtages zu mehr Transparenz beim Lobbyismus ist ein guter erster Schritt. Die ungehinderte Interessenvertretung ist durch ansehnliche Teile des Grundrechtskatalogs geschützt. Das Recht auf Persönlichkeitsentfaltung (Artikel 2), die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3), Meinungs- (Art. 5), Versammlungs- (Art. 6), Koalitions- (Art. 9) und Berufsfreiheit (Art. 12) verleihen ihr Legitimität. Sie ist für die Demokratie elementar. Doch zum Schutz des lobbyistischen Wildwuchses, der sich breit macht, ist das Grundgesetz nicht zu vereinnahmen. In dieser Stellungnahme wird vertreten, dass eine verfassungsfeste Ordnung des Lobbyismus möglich ist, die die legitime Interessenvertretung fördert, unzulässigen Lobbyismus in die Schranken weist und damit die repräsentative Demokratie stärkt. Kernstücke dieser Ordnung sind ein verbindliches Lobbyregister und die Verbannung der inneren Lobby aus dem Parlament. Es wird versucht, alle gestellten Fragen zu beantworten. Der Schwerpunkt liegt aber auf dem Lobbyregister, der inneren Lobby und den Grenzen der Transparenz.¹

¹ Die Stellungnahme stützt sich auf den Vorschlag der Otto-Brenner-Stiftung „Markordnung für Lobbyisten - Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann“ (Kolbe A., Hönigsberger H, Osterberg S.); OBS-Arbeitsheft 70 (2011), Frankfurt am Main; www.lobby-studie.de

Fragen der CDU

1. Rolle von Lobbyismus und Beratung

Lobbyismus und (Politik)Beratung sind zu unterscheiden. Es handelt sich um zwei entgegen gesetzte Phänomene. Lobbyismus ist eine Spezialdisziplin der Interessenvertretung. Lobbyisten - Verbände insbesondere - können Parlament, Regierung und einzelnen Politikern wichtige Informationen über gesellschaftliche Interessenlagen liefern. Den vortragenden Interessenvertretern geht es aber grundsätzlich nicht um Rat und Beratung, sondern um Einflussnahme. Ihre Intervention hat nicht vorrangig die Verbesserung der Position der Politik oder einzelner Politiker zum Ziel, worin der Sinn von Beratung besteht, sondern die Durchsetzung eigener besonderer Interessen. Lobbyisten stellen selektive Informationen bereit. Wiewohl legitim, ist interessengeleitete, selektive Informationsbereitstellung keine Beratung, sondern Beeinflussung. Lobbyisten interessiert im Zweifelsfall auch nicht, ob durch ihre Intervention die Politik oder einzelne Politiker Schaden nehmen. Sie interessiert nur, ob ihre Intervention den Interessen ihrer Auftraggeber nutzt. Das ist ihr Auftrag.

(Politik)Beratung dagegen dient der Hebung von Qualität und Ansehen der Politik insgesamt und im Allgemeinen oder von einzelnen Politikern. Sie dient der Selbstbehauptung der Politik gegenüber interessierter Einflussnahme aller Art und der Behauptung des Primats der Politik. Sie hat Erfolg und Durchsetzungsfähigkeit der Politik zum Ziel, nicht die Durchsetzung besonderer Interessen. Sie kann deshalb im Interesse der Politik nicht auf Basis beschränkter Informationen operieren, sondern muss ein umfassendes und ausgewogenes Informationsangebot bereithalten, Informationen Dritter gewichten und bewerten. Zwischen Beratung und Lobbyismus besteht auf der Ebene von Sendern und Empfängern von Information ein grundlegender funktionaler und intentionaler Unterschied.

Lobbying als Beratung auszugeben, vermischt die beiden entgegen gesetzten Funktionsbereiche. Die Vertretung besonderer Interessen als unmittelbaren Dienst am Allgemeinwohl zu überhöhen, gehört zu den semantischen Kunststücken des zeitgenössischen Lobbyismus, die sein Negativimage befördern. In der repräsentativen Demokratie sind sowohl Lobbyismus als auch Politikberatung funktional und legitim, sofern sie in einem geordneten und transparenten Rahmen stattfinden. Aber wenn Politik ihrerseits den funktionalen und intentionalen Unterschied verwischt, erweckt sie von vornherein den Verdacht, dem Lobbyismus unkritisch zu begegnen.

2. Einbeziehung von Lobbyisten in den Gesetzgebungsprozess

Im Rahmen des „Freien Mandats“, das Artikel 38.2 GG kreiert, gibt es keinerlei Pflicht, Lobbyisten in die eigene Meinungsbildung als Mandatsträger einzubeziehen. Jeder Abgeordnete hat vielmehr sogar das Recht, auf Lobbykontakte vollständig zu verzichten. Es steht ihm frei, mit Lobbyisten zu reden oder auch nicht. Er kann sie hören oder abblitzen lassen. Dies obliegt allein seiner Gewissensentscheidung. Er muss allerdings auch die Folgen von fragwürdigen Lobbykontakten tragen, wenn sie öffentlich werden. Seiner Pflicht zur notwendigen Information, zur Selbstaufklärung und zur Erstellung eines brauchbaren Lagebildes, die ihn zu einer begründeten Gewissensentscheidung befähigen, kann jeder Abgeordnete durch Rückgriff auf Wissenschaft, Medien, vielfältige unverfängliche Kontakte und weitere Quellen hinlänglich nachkommen.

Der vollständige Satz im Begründungstext des Verfassungsgerichtsurteils (BVerfGE 86, 90 - Papenburg), auf das die Frage rekurriert, lautet: „Der Gesetzgeber ist ... gehalten, sich aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild von den tatsächlichen Verhältnissen in der Gemeinde zu verschaffen, in deren Gebietsbestand er erneut eingreifen will; er darf sich nicht mit Berichten von interessierter Seite begnügen.“ (BVerfGE 86, 90, 57) An anderer Stelle moniert das Gericht, der Gesetzgeber habe versäumt, „selbst den Sachverhalt festzustellen, indem er sich in ihm geeignet erscheinender Weise ein aktuelles eigenes Bild über die tatsächlichen Umstände verschaffte, die für seine auf Befriedung ausgerichtete Entscheidung erheblich waren.“ Geklagt hatten drei kommunale Gebietskörperschaften gegen ein Gesetz der niedersächsischen Landesregierung, die vom Kabinett Albrecht 5 respektive einer Koalition aus CDU und FDP geführt wurde. Der Beschluss bezieht sich auf einen konkreten Vorgang, der nicht im Kontext des Lobbyismus steht. Der Leitsatz verlangt die Berücksichtigung verlässli-

cher Quellen, um tatsächliche Umstände und Verhältnisse in den Blick nehmen zu können. Die Urteilsbegründung verlangt weiter ausdrücklich, „sich nicht mit Berichten von interessierter Seite zu begnügen“. Wieweit es sich bei Lobbyisten um verlässliche Quellen handelt, kann insbesondere bei der Präsentation von Zahlen und Daten aufgrund der notwendigerweise interessegeleiteten und strukturell bedingten selektiven Informationsbereitstellung bezweifelt werden. Das Gericht macht keine Aussage, ob es Lobbyisten gemeint haben könnte, wenn es von „verlässlichen“ Quellen spricht. Lobbyisten können aber gemeint sein, wenn von einer „interessierten Seite“ die Rede ist, mit deren Auskünften man sich bei der politischen Urteilsbildung nicht begnügen darf. Verlässliche Quellen sind Lobbyisten nur, wenn es darum geht, Interessen kenntlich zu machen. Allein deshalb ist es für einzelne Abgeordnete und erst recht für das Parlament insgesamt grundsätzlich sinnvoll, Vertreter von Interessen einzeln oder summarisch in Anhörungen, in jedem Fall in transparenten und geordneten Verfahren zu kontaktieren und zu konsultieren. Interessenvertreter haben umgekehrt einen legitimen und auch rechtlich normierten Anspruch auf Gehör, insbesondere die Sozialpartner. Aber weder einzelne Abgeordnete noch das Parlament können sich mit den Botschaften von Lobbyisten als verlässliche Informationsquellen zufrieden geben.

3. Formen unzulässiger Einflussnahme

Zahlreiche Formen des Lobbying sind bekannt und in Deutschland nachgewiesen. Wichtige Informationsquellen sind diverse Handbücher des Lobbying, zahlreiche Presseberichte, Enthüllungen zivilgesellschaftlicher Organisationen aber auch Berichte parlamentarischer Insider². Es gehört umgekehrt zum Wesen der Branche, dass diverse Praktiken nicht bekannt werden. Für die Bewertung - unzulässig oder nicht - ist der Maßstab zu klären. Zu unterscheiden sind juristische Kriterien von Kriterien, die aus einer öffentlich und diskursiv erzeugten Vorstellung von politischem Anstand folgen, und Kriterien, die sich aus einem entfalteten Bild einer demokratischen Republik ableiten. Die zeitgenössische Vorstellung von politischem Anstand, von Sauberkeit und Redlichkeit in der Politik, und das demokratietheoretisch erzeugbare Bild legitimer Interessenvertretung in einer demokratischen Republik konvergieren. Die verbindliche Fixierung von Tatbeständen, die unzulässig sind, durch die zuständigen Gesetzgeber bleibt dagegen immer weiter zurück. Es besteht eine beträchtliche Regelungslücke. Die Differenz zwischen der sich herauskristallisierenden Mehrheitsmeinung des Souveräns und der Praxis seiner Repräsentanten wächst. Deshalb wird hier der Maßstab des allgemeinen politischen Anstands und legitimer Interessenvertretung in der demokratischen Republik gewählt. Grundlegende Normen sind Chancengleichheit und Transparenz der Interessenvertretung. Unzulässig und strafrechtlich sanktionierbar ist jeder Versuch, sich geldwerte oder andere Vorteile als Gegenleistung für ein bestimmtes parlamentarisches Verhalten – bei Meinungsbildung und Abstimmungen im Plenum, in Ausschüssen, in fraktionsinternen Klärungsprozessen - zu verschaffen oder ebensolche Vorteile anzubieten respektive einzuräumen. Grundsätzlich für unzulässig zu erklären sind alle Kontakte von Politikern zu Lobbyisten und anderen Personen, Organisationen und Institutionen, die in irgendeiner Weise geeignet erscheinen, Zweifel an Unabhängigkeit und Souveränität der Mandatsträger und Amtsinhaber zu wecken. Unanständig in einem politisch-moralischen Sinn sind alle Versuche von Lobbyisten, Mandatsträger und Amtsinhaber penetrant und fortlaufend in intransparenten Kontakten und Begegnungen aller Art durch eine Vielzahl von Angeboten und Gesten dem eigenen Anliegen gewogen zu machen und zu diesem Zweck persönliche Schwächen und Vorlieben auszuspähen. Bedenklich ist die Praxis nicht weniger Abgeordneter, sich auf diverse Lockangebote einzulassen. Verdacht erregen persönliche Kontakte von Politikern mit nicht offiziell, beispielsweise durch Eintrag in ein offizielles Lobbyistenverzeichnis, legitimierten Lobbyisten. Anrühlich ist die Annahme jedweder Art von Geschenken, Einladungen zu von Dritten finanzierten Auslandsreisen und Inlandevents („Syltsause“) bis hin zu Essenseinladungen. Fragwürdig sind alle Nebentätigkeiten, die die Abgeordneten nicht nach Sinn und Wortlaut von Artikel 38.2 GG respektive Artikel 77 der Hessischen Landesverfassung als Abgeordneten des ganzen Volkes stärken und profilieren respektive nicht mit der „Mittelpunktsregel“ des Abgeordnetengesetzes des Bundes vereinbar sind. Nebeneinkünfte lassen die Abgeordneten als vom Souverän schlecht alimentiert erscheinen oder aber als geldgierig und deshalb beeinflussbar,

² Dass MdB über einen breiten, unausgeschöpften Erfahrungsschatz verfügen, zeigen vereinzelte Publikationen von Abgeordneten, die sich dem Thema widmen, z.B. Bülow, M. (2010): Die Lobby-Republik. Institut Solidarische Moderne, Schriftenreihe Denkanstöße; Simmert, C (2002): Die Lobby regiert das Land. Argon Verlag Berlin

abhängig von Dritten, korrumpierbar. Dies schadet dem Ansehen des Parlaments und der Demokratie - es sei denn, die Nebeneinkünfte werden gespendet. Besonders anrühlich sind bezahlte oder ehrenamtliche Nebentätigkeiten während des Mandats als Funktionsträger für Verbände, Vereine, Unternehmen und Organisationen mit offenkundigen Lobbyinteressen, denn diese innere Lobby privilegiert eine Minderheit von Lobbyorganisationen. In hohem Maße stilllos ist die Fortführung von Aufsichts- und Beiratsmandaten sowie vergleichbarer Funktionen in der Privatwirtschaft aus der Zeit vor der Wahl zum Abgeordneten und erst recht die Annahme von entsprechenden Mandaten und Funktionen während der Wahlperiode. Weil nur einige wenige privilegierte Unternehmen und Verbände daraus Nutzen ziehen können, die große Mehrheit aber nicht, verstößt diese Praxis eklatant gegen die Norm der Chancengleichheit.³ Benachteiligt werden kleine und mittlere Unternehmen und Verbände aus der zweiten Reihe.

Irgendeine sachliche Notwendigkeit dieser und weiterer Praktiken für die Funktion der repräsentativen Demokratie ist nicht erkennbar. Sie sind einzuschränken oder überhaupt einzustellen. Dies kann per Gesetze oder in den Verhaltensregeln für Abgeordnete geschehen.

Eine zentrale Voraussetzung für die Ordnung des Lobbyismus ist ein funktionsfähiges Lobbyregister. Der Eintrag macht aus Lobbyisten offiziell beim Parlament akkreditiert Lobbyisten. Er scheidet diejenigen, die für legitime Interessenvertretung Regeln und die Vorgaben des Parlaments akzeptieren, von jenen, die darauf setzen, sich durch fragwürdige Praktiken und klandestine Interventionen Vorteile im Wettbewerb der Interessen zu verschaffen. Es stärkt damit die legitime Interessenvertretung. Verstöße von Lobbyisten gegen Vorgaben des Lobbyregisters können mit der Streichung aus dem Lobbyregister, damit mit dem Entzug des Status des akkreditierten Lobbyisten und dem Verlust aller Zugangsmöglichkeiten zum parlamentarischen Prozess, die mit diesem Status verbunden sind, sanktioniert werden. Verstöße seitens von Mandatsträgern können wegen des hohen Rechtsguts, das der Artikel 38.2 schützt, nur politisch missbilligt und ggf. auch parlamentarisch gerügt sowie mit einem Ordnungsgeld belegt werden. Ein Lobbyregister und klare Verhaltensrichtlinien schaffen hier jedoch eindeutige Maßstäbe für die öffentliche sowie parlamentarische Be- und Verurteilung. Der Nutzen eines Lobbyistenregisters ist offensichtlich. Das Parlament billigt eingetragenen Lobbyisten den offiziellen Status als akkreditierte Lobbyisten zu. Mit dem Status sind Pflichten (z.B. wahrheitsgemäße Angaben), vor allem aber Rechte verbunden⁴, im Gegensatz zur gegenwärtigen Praxis des Bundestages das Recht auf Hausausweise, die Dokumentation und Kommentierung von Stellungnahmen, das grundsätzliche Recht auf Anhörung, wenn sich einladende Fraktionen finden. Der Status wahrt alle Grundrechte und eröffnet Lobbyisten alle Möglichkeiten zur geordneten, transparenten und gleichberechtigten Interessenvertretung, deren Legitimation öffentlich nicht in Zweifel gezogen werden kann. Kontakte mit eingetragenen Lobbyisten sind generell zulässig. Zulässig sind Einladungen, die von Interessenvertretern finanziert werden, insbesondere dann, wenn sie sich an alle Abgeordnete, an alle Mitglieder eines Ausschusses etc. richten, also überfraktionell ausgesprochen werden, und damit als der allgemeinen Information des Parlaments dienlich gelten können (z.B. parlamentarische Abende). Persönliche Einladungen von akkreditierten Lobbyisten sind zulässig, wenn die Kosten von den Mandatsträgern selbst übernommen werden. Nicht nur zulässig sondern sogar wünschenswert sind Nebentätigkeiten, die das Mandat stärken und profilieren, weil sie den Abgeordneten Gelegenheit bieten, den Nutzen des ganzen Volkes zu mehren. In Organisationen beispielsweise, die aufgrund ihrer Rechtsform in unterschiedliche Weise dem Gemeinwohl verpflichtet sind, können Abgeordnete in vielfältigen Funktionen die Gemeinwohlbindung stärken. Darunter fallen Tätigkeiten für Anstalten (z.B. Rundfunkräte, Sparkassen, THW) und Körperschaften (z. B. Krankenkassen, Wasserschutzverbände, Jagdgenossenschaften) des öffentlichen Rechts, für Unternehmen in öffentlicher Hand (z.B. kommu-

³ Eine Mehrheit der Bundestagsabgeordneten (65%) hat in der 17. Wahlperiode Funktionen in etwas über 1.000 verschiedenen Vereinen, Verbänden und Stiftungen inne. Ca. 130 dieser Vereine, Verbände und Stiftungen, für die Abgeordneten nebenamtlich tätig sind, finden sich auch auf der öffentlichen Verbändeliste, der aktuellen „Lobbyliste“ des Parlaments. Das sind knapp 13% der Vereine, Verbände etc., für die Bundestagsabgeordneten nebenamtlich tätig sind. Damit haben etwas über sechs Prozent der Organisationen, die auf der geltenden „Lobbyliste“ des Bundestages stehen, auch „Vertreter“ im Bundestag. Je nach unterschiedlichen Kriterien sind 35 bis 40 Prozent dieser rund 130 Organisationen respektive die für sie tätigen MdB privatwirtschaftlichen Zwecken und Interessen verpflichtet. (eigene Auswertung der Angaben der MdB auf der Website des Deutschen Bundestages, Stand 2010, vgl. Kolbe/Hönigsberger/Osterberg: 26 f)

⁴ Mit der Registrierung in der Verbändeliste des Bundestages sind keine Rechte und keine Pflichten verbunden. Die Eintragung in die Liste begründet gemäß Anlage 2 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages keinen Anspruch auf Anhörung oder Ausstellung eines Hausausweises.

nale Betriebe der Daseinsvorsorge) und gemeinnützige Organisationen (z.B. AWO, Stiftungen, gemeinnützige Vereine etc.), wenn diese nicht auf der Lobbyliste stehen, eventuelle Einkünfte gespendet werden und es sich um ehrenamtliche Tätigkeiten handelt. Einfache Mitgliedschaften von Mandatsträgern in Organisationen des Lobbyregisters (z.B. Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Kirchen) sind – weil keine Nebentätigkeiten - zulässig, nicht aber entgeltliche hauptamtliche Tätigkeiten. Weitere Differenzierungen können vorgenommen werden.⁵ Nach diesem Vorschlag, der sich gegen die innere Lobby richtet, kann die Mehrheit der Bundestagsabgeordneten die Mehrzahl ihrer Nebentätigkeiten weiter ausüben.

Der Grundrechtskatalog und seine Deutung decken im allgemeinen gesellschaftlichen Leben auch Praktiken als zulässig, die im öffentlichen Diskurs als anrücklich gelten. Individuen und auch Unternehmen müssen die Folgen solcher Praktiken verantworten und z.B. Ansehensverluste tragen. Das Ansehen der Demokratie ist jedoch seinerseits ein hohes öffentliches und kollektives Gut. Der Umgang mit diesem Gut ist auch nicht umstandslos ins Belieben derjenigen gestellt, die vorrangig das Ansehen der Demokratie und der Mehrung ihres Ansehens zuständig sind: Der politischen Klasse und jedes einzelnen Politikers. Der Sinn der Verfassungsnormen, die das Verhalten der Abgeordneten und die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Interessen und den Abgeordneten, zwischen Souverän und Repräsentanten ordnen, ist jedenfalls nicht, Praktiken zu decken und zur Tolerierung von Praktiken zu animieren, die sich im gesellschaftlichen Diskurs aufgrund von Erfahrungen als anrücklich, verwerflich und deshalb unzulässig herausgestellt haben. Die gesellschaftliche Sicht auf Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte beispielsweise hat sich mit den veränderten Erwartungen an Politik, Parlament und Abgeordnete grundsätzlich geändert. Aus einem unbeanstandeten Regelfall ist eines der Hauptärgernisse geworden, das die Legitimität des Abgeordnetenhandelns insgesamt in gefährlichem Ausmaß in Zweifel zieht. Die Empirie der Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten ebenso wie der Landtagsabgeordneten in Hessen ist auf den Webseiten des Bundestages und des Hessischen Landtags hinlänglich transparent, beim Bundestag mehr noch als in Hessen. Bereits eine nur cursorische Durchsicht macht auf die tiefgehende Ambivalenz der Nebentätigkeitspraxis aufmerksam und hinterlässt einen ausgesprochen zwiespältigen Eindruck. Die Angaben auf der Landtagsseite nach den Verhaltensregeln offenbart einerseits eine breite gesellschaftliche Verankerung der Abgeordneten. Viele Abgeordnete stehen mitten im gesellschaftlichen Leben. Sie wirken in zahlreichen Vereinen, Einrichtungen des Landes und der Kommunen mit und sind keineswegs so abgehoben, wie ihnen in populistischen antiparlamentarischen Ressentiments vorgeworfen wird. Andererseits lassen sie beträchtliche und nachhaltige Zweifel an der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit zahlreicher Tätigkeiten für die Mandatsausübung aufkommen. Der Sinn der Präsenz aktiver Rechtsanwälte, Geschäftsführer privater Unternehmen, von Unternehmens- und Medienberatern etc. für die Funktion der repräsentativen Demokratie und den parlamentarischen Interessenausgleich im Hessischen Landtag erschließt sich nicht. Interessenkollisionen erscheinen vorprogrammiert, die zeitliche und sachliche Vereinbarkeit mit dem Mandat zweifelhaft. Bereits die einfache Lektüre weckt Verdacht und Zweifel in einem Umfang, die durch die knappen Angaben nicht beseitigt werden können.⁶

⁵ Vgl. Kolbe, Hönigsberger, Osterberg: 66 ff

⁶ In der 17. Wahlperiode üben 27 Prozent der MdB eine veröffentlichungspflichtige bezahlte Nebentätigkeit aus, fast zwei Drittel der MdB gehen Nebentätigkeiten nach, für die sie keine Einkünfte erzielen. Knapp 30 Prozent üben Funktionen in Unternehmen aus, knapp 50 Prozent in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Etwas über 100 MdB (16 Prozent) nehmen in ca. 125 Unternehmen zwischen 130 und 140 Aufsichtsratsmandate wahr. In ca. 20 Unternehmen waren MdB Aufsichtsratsvorsitzende. 35 MdB haben in ihren biografischen Angaben auch frühere Aufsichtsratsmandate angeführt, sie hatten insgesamt 53 Mandate in 47 Unternehmen inne. Lediglich in acht Fällen wurden Aufsichtsratsmandate, die laut den biografischen Angaben bereits vor dem Einzug ins Parlament wahrgenommen wurden, in den Bundestag mitgenommen, also von nur 22 Prozent der MdB, die schon vor ihrer Wahl ein Aufsichtsratsmandat hatten. Und bei nicht einmal zehn Prozent der MdB, die in der 17. Legislaturperiode nebenbei ein Aufsichtsratsmandat wahrnehmen, handelt es sich um ein „Altmandat“. Dass Aufsichtsräte in den Bundestag gehen, ist offenbar selten. Aber Bundestagsmandate generieren Aufsichtsratsmandate. (eigene Auswertung der Angaben der MdB auf der Website des Deutschen Bundestages, vgl. Kolbe/Hönigsberger/Osterberg: 26)

4. Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme

In der öffentlichen Diskussion um die Regulierung des Lobbyismus haben sich 10 Regulierungsbereiche herauskristallisiert.⁷

1. Lobbyregister beim Deutschen Bundestag und den Ministerien
2. Verhaltensrichtlinien für Abgeordnete/Freiwilliger Kodex der Lobbyisten
3. Legislative Footprints
4. Nebentätigkeiten der Abgeordnete
5. Karenzzeiten für ausscheidende Politiker
6. „Leihbeamte“ in den Ministerien
7. „Kanzleigesetze“
8. Sponsoring von Bundesministerien
9. Abgeordnetenkorruption
10. Neuordnung der Parteienfinanzierung, der Parteispenden und des Parteiensponsoring

Zu allen Regulierungsbereichen liegen ausgearbeitete Vorschläge in Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik vor. Der Deutsche Bundestag hat in der 17. Wahlperiode (2009 – 2013) fünf dieser Regulierungsfelder seine Aufmerksamkeit gewidmet.⁸ Dem Bundestag wurden 15 Anträge und fünf Gesetzentwürfe zum Thema Lobbyismus und seinem Umfeld zugeleitet.⁹ Diese parlamentarischen Initiativen hatten das Lobbyregister, die Nebeneinkünfte der MdB, die Karenzzeiten für ausscheidende Politiker, die Abgeordnetenbestechung und die Parteienfinanzierung durch Spenden und Sponsoring zum Gegenstand. Sie wurden ausschließlich von den drei Oppositionsfraktionen SPD (drei Anträge, ein Gesetzentwurf), Bündnis 90/Die Grünen (sechs Anträge, drei Gesetzentwürfe) und der Linken (fünf Anträge, ein Gesetzentwurf) eingebracht. Ein Antrag wurde von SPD und Grünen gemeinsam gestellt.¹⁰

⁷ Vgl. Material zur Lobbystudie der Otto-Brenner-Stiftung Teil B

<http://www.lobby-studie.de/marktordnung-fuer-lobbyisten/teil-b-die-diskussion-der-regulierungsfelder-online.html>

⁸ Zur Behandlung des Themas Lobbyismus in der 15. und 16. Legislaturperiode vgl. das Grundlagenmaterial zur Lobbystudie der Otto-Brenner-Stiftung „Die Diskussion der Regulierungsfelder - 2 Die parlamentarische Debatte“ http://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/lobby/03_Online_Teile/AH70_Online_B2.pdf

⁹ Stichtag ist der 31.12.2012

¹⁰ Lobbyismus und Lobbyregister:

Antrag Fraktion DIE LINKE „**Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters**“ (BT-Drs 17/2096), Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Transparenz schaffen - Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen**“ (BT-Drs 17/2486), Antrag Fraktion der SPD „**Mehr Transparenz beim Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung - Bericht des Bundesrechnungshofes vollständig umsetzen**“ (BT-Drs 17/5230), Beratung aller drei Anträge: BT-PIPr 17/102, S. 11678B - 11690D; Antrag Fraktion der SPD „**Interessenvertretung sinnvoll regeln - Lobbyismus transparent machen**“ (BT-Drs 17/6442), Beratung: BT-PIPr 17/120, S. 14010A - 14018D;

Karenzzeiten:

Antrag Fraktion der SPD „**Karenzzeit für ehemalige Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre in Anlehnung an EU-Recht einführen**“ BT-Drs 17/11318. (Antrag), Beratung: BT-PIPr 17/204, Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Karenzzeit für ausgeschiedene Regierungsmitglieder**“ BT-Drs 17/11204, Antrag Fraktion DIE LINKE. „**Transparenz und Unabhängigkeit im Bundestag und in der Bundesregierung**“ BT-Drs 17/11333, Beratung: BT-PIPr 17/204, S. 24769B - 24782A;

Nebeneinkünfte:

Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Transparenz bei Nebeneinkünften herstellen durch Veröffentlichungspflicht auf Euro und Cent**“ (BT-Drs 17/11203); Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Nebentätigkeiten transparent machen - Branchen kennzeichnen**“ (BT-Drs 17/11212); Antrag Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Transparenz bei Nebeneinkünften herstellen durch Veröffentlichungspflicht auf Euro und Cent**“ (BT-Drs 17/11331);

Aktuelle Stunde auf Verlangen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Integrität parlamentarischer Entscheidungen durch mehr Transparenz und klare Regeln gewährleisten – Nebentätigkeiten, Karenzzeit für Regierungsmitglieder, Abgeordnetenbestechung und Parteiengesetz**“, Beratung: BT-PIPr 17/198, S. 11860D - 11872C

Abgeordnetenbestechung:

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE „**Gesetz zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung**“ (BT-Drs 17/1412), 1. Beratung: BT-PIPr 17/103, S. 11860D - 11872C; Gesetzentwurf Fraktion der SPD „**Strafrechtsänderungsgesetz - Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung**“ (BT-Drs 17/8613), 1. Beratung: BT-PIPr 17/163, S. 19388A - 19411D, Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Strafrechtsänderungsgesetz - Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten**“ (BT-Drs 17/5933), Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Gesetz zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption**“ (BT-Drs 17/5932).

Parteienfinanzierung: Parteispenden und Parteiensponsoring:

Aktuelle Stunde auf Verlangen der Linken „**Spenden- und Sponsoring-Praxis von Parteien und die Glaubwürdigkeit der Politik**“ BT-Plenarprotokoll 17/27 S. 2366D - 2383A; Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Parteispenden begrenzen**“ (BT-Drs 17/547), Antrag Fraktion DIE LINKE „**Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden verbieten**“ (BT-Drs 17/651), Antrag Fraktion DIE LINKE „**Parteien-Sponsoring im Parteiengesetz regeln**“ (BT-Drs 17/892), Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Partei-Sponsoring transparenter gestalten**“, (BT-Drs 17/1169), hierzu Beschlussempfehlung und Bericht (BT-Drs 17/6566), Beratung: BT-PIPr 17/204, S. 24769B - 24782A, Drs. 17/547 und 17/651 außerdem BT-PIPr 17/22, S. 1945C - 1955C; Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes** -

5. Effektivität von Maßnahmen

Die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters ist eine der zentralen Maßnahmen der Lobbyregulierung. Sie wirkt insbesondere dann, wenn an die Aufnahme in das Register einerseits wesentliche Rechte der Interessenvertretung gegenüber dem Parlament (legitimierter und offizieller Zugang zum Parlament: Hausausweise, Einladungen zu Anhörungen, Recht auf Kontaktaufnahme, Recht auf Einladung, Recht auf Behandlung von Vorschlägen durch die zuständigen Ausschüsse, Recht auf Dokumentation eigener Vorschläge etc.) gekoppelt werden. Andererseits hängt die Wirksamkeit eines Lobbyregisters wesentlich davon ab, dass Verstöße gegen die Eintragungsvorschriften sowie gegen die Verhaltensnormen für Lobbyisten, die sich aus ihren Kodices und den Verhaltensregeln für Abgeordneten ergeben, durch Entzug der Akkreditierung als offizielle Lobbyisten geahndet werden, wodurch die Betroffenen der Zugangsrechte zum Parlament verlustig gehen.

Die Erwartung, ein Lobbyregister könne unzulässige Einflussnahme vollständig verhindern, ist lebensfremd. Das Strafrecht verbietet und bestraft Mord. Und trotzdem wird gemordet. Dass Gesetze und Regeln umgangen werden können, ist kein Grund auf sie zu verzichten, sondern vielmehr ein Grund, sie zu optimieren, ihre Implementierung und ihren Vollzug sicher zu stellen. Die ökonomische Konkurrenz, die zahlreiche Unternehmen vieler Branchen andauernd und immer wieder zu rechtswidrigem Verhalten treibt, setzt sich auf der Ebene lobbyistischer Interventionen fort. Mit beträchtlicher Energie bis hin zu kriminellen Varianten seitens von Lobbyisten ist zu rechnen. Versuche, Regulierungen immer dann zu umgehen, wenn es nötig scheint, um eigene Interessen durchzusetzen, können durch ein Lobbyregister nicht vollständig gestoppt, aber eingedämmt werden. Das Register ist aber auch ein wirkungsvolles Instrument, um den Lobbyismus aus der Grauzone herauszuführen und sichtbar zu machen, wer legitime Ansprüche auf politisches Gehör hat. Es ist eine Grundlage, um klare Anhaltspunkte und Vorgaben für die Kontakte zwischen Lobbyisten und Parlament zu schaffen und dies auch gegenüber der Öffentlichkeit offen zu legen. Vor allem ist es zentrales Instrument, mit dem das Parlament signalisiert, dass es gewillt ist, den Lobbyismus zu regulieren, und das Primat der Politik zu behaupten. Seine Einführung kann dazu beitragen, das Vertrauen wieder zu gewinnen, das die Politik in erschreckendem Maße verloren hat.

6. Kollision mit Grundrechten

Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme kollidieren mit keinem Artikel der Verfassung. Es darf vielmehr angenommen werden, dass die Normen des Grundgesetzes das Instrumentarium bereit halten, um die Vorstellungen von Anstand, politischer Moral, unabhängigen, souveränen, unbestechlichen, der Herstellung des Gemeinwohl verpflichteten Abgeordneten, die sich in den letzten Jahren in der Kritik am Lobbyismus diskursiv verdichtet hat, jederzeit verfassungskonform zu begründen. Die Verfassung als letzte Instanz zum Schutz von Verhaltensweisen und Praktiken zu vereinbaren, die im gesellschaftlichen Diskurs zunehmend als demokratiewidrig und daher unzulässig beurteilt werden, erscheint dagegen sehr gewagt. Die Verfassung gewährt nicht Rechte auf fragwürdige, verwerfliche, anrühige, unmoralische, Zweifel an der Demokratie weckende, nebulöse Praktiken. Ihr Normensystem ist weder Quell des lobbyistischen Wildwuchses, noch liefert es ihm die Legitimation. Es steht vielmehr außer Frage, dass eine Fortsetzung der Deutung des Grundgesetzes, wie sie das Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 4.7.2007 zur Offenlegung von Nebeneinkünfte von Abgeordneten (BVerfGE, 2 BvE 1/06) vorgenommen hat, eine Ordnung des Lobbyismus möglich macht.

Die Vorschläge der Bundestagsopposition in der 17. Wahlperiode zur Regulierung des Lobbyismus sind - wie in der parlamentarischen Praxis im Antrags- und Entwurfsstadium üblich- hinlänglich im Lichte einschlägiger Urteile des Verfassungsgerichtes geprüft. Vorschläge, die substantiell gegen Grundrechte verstoßen, sind nicht erkennbar. Die Koalitions-, die Meinungs- und die Berufsfreiheit werden durch diese Vorschläge weder eingeschränkt noch bedroht, die geordnete, transparente Interessenvertretung nirgends behindert. Diese Rechte werden durch die Vorschläge zur Lobbyregulierung vielmehr geschützt, da sie mehr Klarheit schaffen. Unzulässige Formen der lobbyistischen Interessenvertretung werden definiert und von unzulässigen unterschieden. An einer derartigen Klarstellung sind auch alle seriösen Lobbyisten interessiert. Die Vorschläge, die SPD, Grüne und Linke dem

Bundestag zugeleitet haben, eignen sich deshalb grundsätzlich auch als Referenzpunkte und Impulse für die Lobbyregulierung auf Landesebene. Die Vorschläge greifen insbesondere auch nicht in die Rechte ein, die sich aus Artikel 38.2 ergeben. Sie präzisieren vielmehr, wie diese Rechte von Mandatinhabern rechtskonform wahrzunehmen sind. Sofern mit unzulässiger Einflussnahme einzelne Aspekte der Tätigkeit von Lobbyisten gemeint sein sollten, trifft Art. 38.2 nicht zu.

7. Aufwand und Ertrag von Maßnahmen

Bei Versuchen, den Lobbyismus zu regulieren ist ein struktureller Grundtatbestand in Rechnung zu stellen. Erfolgsorientierter Lobbyismus ist umso mehr auf Nicht-Öffentlichkeit und Nicht-Aufklärung bedacht, je mehr er sich genötigt sieht, zwecks Erfolgssteigerung auf unzulässige Methoden der Einflussnahme zurückzugreifen. Entsprechend wächst das Missverhältnis zwischen nicht aufgeklärten und aufgedeckten Fällen. Die Zahl der „nachweislichen“ Fälle liegt deshalb weit unterhalb der Zahl der nicht nachgewiesenen Fälle. Dabei handelt es sich um eine Dunkelziffer von unbekanntem, aber mutmaßlich beträchtlichem Ausmaß. Verweise auf die geringe Zahl aufgedeckter Fälle sind also nicht geeignet, den Bedarf an einer Regulierung des Lobbyismus zu verneinen. Maßnahmen der Lobbyregulierung, die auf Transparenz zielen oder bestimmte Interventionsformen überhaupt untersagen, sind geeignet, die Dunkelziffer zu reduzieren.

Für die Lobbyregulierung entstehen keine Kosten außer einem überschaubaren Betrag für sachliche Aufwendungen – z.B. ist für ein funktionstüchtiges, öffentlich zugängliches Lobbyregister eine entsprechende Webplattform zu generieren – und einem gewissen Betrag für Personal. Der politische Nutzen der Lobbyregulierung - die Steigerung des Ansehens des Parlaments – kann ökonomisch, in Geldgrößen, nicht beziffert werden. Er kann aber nicht hoch genug eingeschätzt werden. In einem Kosten-Nutzen-Vergleich erweist sich eine effektive Ordnung des Lobbyismus als eine der effizientesten überhaupt denkbaren Reformen. Die Politik erhält für wenig Aufwand und geringe Kosten ein praktisch unbezahlbares Ergebnis: Glaubwürdigkeit.

Fragen der SPD

1. Detailregelungen des Lobbyregisters

Gemäß Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind folgende Angaben für die Registrierung eines Verbandes erforderlich:

- Name und Sitz, 1. Adresse mit Telefon- und Telefax-Nummer, E-Mail- und Internetadresse
- weitere Adresse,
- Vorstand und Geschäftsführung,
- Interessenbereich,
- Mitgliederzahl,
- Anzahl der angeschlossenen Organisationen,
- Verbandsvertreter,
- Anschrift am Sitz von Bundestag und Bundesregierung.

Das Lobbyregister – eigentlich ebenfalls eine Verbändeliste – des Landes Rheinland-Pfalz sieht folgende Informationen vor:

- Name und Sitz des Verbands,
- Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung,
- Interessenbereich des Verbands,
- Mitgliederzahl,
- Namen der Verbandsvertreter sowie
- Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz des Landtags.

Das folgende Schaubild fasst die Aussagen zum Lobbyregister zusammen, die die drei Oppositionsfraktionen im Bundestag in ihren Anträgen formuliert haben.

	SPD	Grüne	Linke
Lobbyregister			
Charakter	verbindliches und öffentliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten	verbindliches öffentliches Register für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (Lobbyistenregister)	verpflichtendes Lobbyistenregister
Geltungsbereich	Registrierungspflicht von natürlichen und juristischen Personen, deren Tätigkeit die Absicht und das Ziel der Auftraggeberinnen und Auftraggeber verfolgt, direkten Einfluss auf die Abläufe und Entscheidungen, also auf den demokratischen Willensbildungsprozess, des Deutschen Bundestages und der Bundesbehörden auszuüben, sofern diese Tätigkeiten gegen Entgelt oder auf Basis einer dafür bereitstehenden Finanzierung erbracht wer-	Lobbyistinnen und Lobbyisten, die die im Gesetz vorgesehenen Rechte in Anspruch nehmen wollen, müssen sich im Register registrieren lassen.	Alle, die auf die Gesetzgebung, Verordnungsgebung oder andere staatliche Direktiven Einfluss ausüben wollen und zu diesem Zweck Kontakte mit Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern der Parteien, Regierungsmitgliedern sowie Mitgliedern von Verwaltungseinrichtungen vorbereiten, anbahnen, durchführen oder nachbereiten. Ausnahmen können vorgesehen werden soweit die Lob-

	den und nicht nur gelegentlicher Natur sind.		byarbeit gewisse Finanz- oder Zeit-Schwellenwerten nicht überschreitet.
Erforderliche Angaben	<ul style="list-style-type: none"> - Name, Anschrift, Geschäftssitz und weitere geschäftliche Kontaktinformationen - Herkunft und Höhe der aus Interessenvertretung erzielten steuerlichen Einnahmen der registrierungspflichtigen Interessenvertreterin bzw. des registrierungspflichtigen Interessenvertreters Zuordnung zu einzelnen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bzw. Auftraggeberinnen und Auftraggebern (Name, Anschrift, Geschäftssitz, weitere geschäftliche Kontaktinformationen, Geschäftsführung und Vorstand, Mitgliederzahl, Anzahl der mit Interessenvertretung beauftragten Lobbyistinnen und Lobbyisten, finanzieller Rahmen), sofern die Interessenvertretung nicht auf eigenen Namen erfolgt, - Zusammenfassende Beschreibung ihrer bzw. seiner Tätigkeitsbereiche. - Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die Lobbytätigkeiten nachgehen, müssen in dem Register vermerkt werden. - Höhe der finanziellen Aufwendungen für die Interessenvertreterin und den Interessenvertreter 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitgeberinnen/ Arbeitgebern bzw. Auftraggeberinnen/Auftraggeber von Lobbyistinnen - handelnde Akteurinnen bzw. Akteuren (Lobbyistinnen/ Lobbyisten), - finanzielle Aufwendungen für die Interessenvertretung, - mitgliedschaftliche Struktur, Gesamtbudget und Hauptfinanzierungsquellen 	<ul style="list-style-type: none"> - Auftraggeberinnen und Auftraggeber und deren Aufwendungen - Aufwendungen für Lobbyarbeit und deren Nutznießerinnen und Nutznießer

Die Vorschläge der Bundestagsfraktionen beschränken sich nicht auf Verbände, sondern erfassen das ganze Spektrum lobbyistisch tätiger Akteure. Die SPD nimmt insbesondere auch lobbyistisch tätige Rechtsanwälte in den Blick. Diese Weiterungen sind zwingend. Bei den meisten großen, etablierten Verbänden handelt es sich um die am wenigsten problematischen Lobbyisten. Ihnen gilt das

Ziel der Ordnung des Lobbyismus nicht vorrangig. Für die Politik sind die Informationen, die Verbände bereitstellen, von besonderem Interesse. Verbandsinformationen sind mehr oder weniger hoch aggregiert. Sie bündeln bereits Einzelinteressen. Zwar versuchen einige Verbände immer wieder, eigene Funktionäre in den Parlamenten zu platzieren, die für sie gegen Entgelt tätig sind. Doch sind diese für den Einfluss dieser Organisation strukturell nicht relevant. Die großen Mitgliederverbände (insbesondere Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) machen auf ihren Organisationstagen, in ihren Verbandspublikationen und Mitgliederzeitschriften sowie auf ihren Webseiten ihre Anliegen sowohl in den Grundzügen als auch in Details transparent. Ihr Führungspersonal und ihre Vertreter sind in Berlin und in den Landeshauptstädten bekannt. Sie können sich in der Regel umso mehr auf zulässige und reguläre Praktiken beschränken, je stärker die Interessen sind, die sie repräsentieren. Verbände aus der zweiten Reihe, die schwächere Interessen vertreten, neigen eher dazu, in die Grauzonen der Interessenvertretung vorzustoßen. Zum Teil neigen Verbände unter starkem Druck dazu, lobbyistische Interventionen, die problematisch erscheinen könnten, an Dritte zu delegieren (Outsourcing von Lobbying), die dann intransparent operieren. Ein neueres Phänomen ist der wachsende Unternehmenslobbyismus, der teilweise auch an den Verbänden vorbei agiert. Er konzentriert sich auf die Bundeshauptstadt, ist aber auch in den Hauptstädten von Bundesländern präsent, die für bestimmte Branchen wichtige Wirtschaftsstandorte sind. Der Unternehmenslobbyismus konzentriert sich im Wesentlichen auf Einzelinteressen und allenfalls bedingt auf Teilinteressen der eigenen Branche. Besonders problematisch wird er, wenn er gegen den Verband der eigenen Branche operiert. Insbesondere der Unternehmenslobbyismus bedient sich der wachsenden Zahl von PA- und PR-Agenturen, Rechtsanwaltskanzleien und freiberuflichen Lobbyisten. Es ist deshalb sachgerecht, dass Lobbyregister über die Verbände hinaus auf Unternehmensrepräsentanten, Agenturen, Kanzleien, selbständige Lobbyisten auszuweiten bzw. für sie zu öffnen. Zweck dieser Öffnung ist nicht zuletzt, eine Marktberreinigung im lobbyistischen Wettbewerb zu erreichen, die den seriösen Lobbyismus als Teil der legitimen Interessenvertretung stärkt.

Bei der Konstruktion eines verfassungsfesten Lobbyregisters entsteht allerdings eine Reihe von Problemen. Welche Informationen können den Akteuren, die sich ins Lobbyregister eintragen, abverlangt werden und welche unterliegen einem legitimen Datenschutz? Schützenswertes Rechtsgut ist die informationelle Selbstbestimmung natürlicher und juristischer Personen einschließlich des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Es ist gegen den Transparenzbedarf einer funktionierenden Demokratie abzuwägen. Der Souverän hat ein Recht auf alle Informationen, die er zu einem Verständnis politischer Entscheidungen und Prozesse braucht, um sich eine begründete Meinung bilden und eine begründete Wahlentscheidung treffen zu können.

Als problematisch könnten sich Angaben zu externen Dienstleistern erweisen, wenn sie von Verbänden und Unternehmen verlangt werden. Umgekehrt erscheinen Angaben zu aktuellen und ehemaligen Klienten und Kunden problematisch, zu denen PA- und PR-Agenturen sowie Kanzleien verpflichtet werden sollen. Letztere renommieren auf ihren Webseiten unter der Rubrik *Referenzen* allerdings gerne mit ehemaligen Kunden. Skeptisch sind Versuche zu beurteilen, die finanziellen Aufwendungen für die Interessenvertretung in die Liste der erforderlichen Angaben für das Lobbyregister aufzunehmen. Abgesehen von rechtlichen Problemen ist nicht nachweisbar, welcher Zusammenhang zwischen Aufwand und Ertrag lobbyistischer Tätigkeit besteht. Die finanziellen Aufwendungen für Lobbying geben auch keine schlüssige Auskunft über die Stärke und den Einfluss eines Unternehmens oder Verbandes. Die Annahme ist plausibel, dass ohnehin starke Unternehmen und Verbände vergleichsweise weniger Mittel für lobbyistische Interventionen aufwenden müssen (gemessen an Umsatz und Gewinn). Es wird stattdessen dafür plädiert, in das Lobbyregister jene Angaben über die wirtschaftliche Tätigkeiten und ökonomische Position aufzunehmen, die Unternehmen und Verbände aufgrund ihrer jeweiligen Rechtsform ohnehin veröffentlichen müssen oder in ihren Geschäftsberichten und Werbeproschüren sowie Webseiten veröffentlicht haben. Sie geben oft besser Auskunft über Macht und Einfluss als die Aufwendungen für Lobbying. Ein anderes verfassungsrechtliches Problem des Lobbyregisters könnte sich mit der Gefährdung der Koalitionsfreiheit auf tun, wenn Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zur Publikation finanzieller Details verpflichtet werden, die beispielsweise über ihre Arbeitskämpffähigkeit Auskunft geben. Registrierungs- und Offenbarungspflichten sowie Sanktionen als Folge von Verstößen gegen diese Pflichten können gegen die Koalitionsfreiheit verstoßen. Es kann bezweifelt werden, dass die durch das Grundgesetz besonders hervorgehobenen und geschützten Sozialpartner überhaupt zum Eintrag in ein Lobbyregister verpflichtet werden können. Denn nach

Artikel 9.3 GG wird Koalitionen das Recht vorbehaltlos garantiert, ihre arbeits- und wirtschaftspolitischen Interessen gegenüber Parlamenten, Regierungen und anderen staatlichen Entscheidungsträgern zu vertreten.¹¹

2. Regeln für Transparenz und Kontrolle

Neben dem Lobbyregister dienen der Transparenz und Kontrolle vor allem der „legislative Fußabdruck“ und eine erhebliche Einschränkung der zulässigen Nebentätigkeiten. Die Einführung des Lobbyregisters allein ist zwar bereits ein sinnvoller Schritt, aber nur ein halber. Eine sachdienliche Ordnung des Lobbyismus erfordert eine Reihe abgestimmter und aufeinander bezogener Maßnahmen. Akkreditierten Lobbyisten kann beispielsweise neben einer Reihe von Rechten des Zugangs zum Parlament und zu den Abgeordneten auch ein Recht auf Dokumentation ihrer Stellungnahmen im Kontext der Beschreibung parlamentarischer Vorgänge in den Dokumentationssystemen der Parlamente eingeräumt werden. Dies dient der Transparenz gegenüber dem Parlament ebenso wie gegenüber der Öffentlichkeit. Da alle Stellungnahmen akkreditierter Lobbyisten zu einem Gegenstand gleichwertig und entsprechend dokumentierenswert sind, fördert die Dokumentation auch die Chancengleichheit der Interessenvertretung. Abzulehnen ist die konventionelle Version des legislativen Fußabdrucks. Diese beschränkt sich darauf, lediglich zu dokumentieren, welche Passagen eines Gesetzentwurfs auf Stellungnahmen von Lobbyisten beruhen. Von Interesse für die Öffentlichkeit sind aber nicht nur erfolgreich lancierte Passagen, sondern die kompletten Interventionen. Mit den eingegangenen Stellungnahmen ist ein Gesetzestext leicht abzugleichen: es kann ermittelt werden, welche Passagen übernommen respektive welche Interessen aufgegriffen wurden. Von Interesse für die Öffentlichkeit sind insbesondere auch die Stellungnahmen, die im parlamentarischen Prozess keine Berücksichtigung fanden. Dies ermöglicht der Öffentlichkeit zu rekonstruieren, welche Interessen sich durchgesetzt haben und welche nicht. Ausschließlich die Passagen zu dokumentieren, die in Gesetze aufgenommen wurden, wäre eine Werbemaßnahme für erfolgreiche Lobbyisten durch die Hintertür.

3. Verbot von Nebentätigkeiten?

Mandatsträgern Nebentätigkeiten für registrierte Lobbyorganisationen zu untersagen, ist eine sachdienliche und wohl begründete Maßnahme. Ihre zentrale Devise lautet: „Keine Lobbyisten ins Parlament“. Das Verbot einschlägiger Nebentätigkeiten dient der Reduzierung der „inneren Lobby“, der Präsenz von Abgeordneten, die von Lobbyorganisationen bezahlt werden und nebenberuflich für Lobbyorganisationen tätig sind. Abgeordnete können im Parlament nicht gleichzeitig Abgeordnete des ganzen Volkes und bezahlte Vertreter besonderer Interessen sein. Dieser Widerspruch ist durch eine Klarstellung mittels Verbots aufzulösen. Die nahezu demonstrativ auf Interessenkonflikte angelegte Praxis der inneren Lobby ist zu beenden. Damit werden Artikel 38.2 GG und Artikel 77 der Hessischen Landesverfassung präzisiert.

Ein Verbot von Nebentätigkeiten ist kein Eingriff in die Freiheit des Mandats und der Mandatsausübung und damit in die aus Artikel 38.2 und analogen Artikeln in Landesverfassungen folgenden Rechte. Übt der Abgeordnete Nebentätigkeiten aus, übt er logischerweise nicht sein Mandat aus. Dass das Mandat nicht ohne Nebentätigkeiten ausgeübt werden kann, ist nicht plausibel, da die Nebentätigkeiten nicht Teil der Mandatsausübung sind. Ihnen wird vielmehr neben dem Mandat nachgegangen. Ein Verbot von Nebentätigkeiten berührt eben nur diese Tätigkeiten neben dem Mandat und nicht das Mandat und seine Ausübung. Dem Abgeordneten steht es frei, Zeit, die gewonnen wird, wenn bestimmte Nebentätigkeiten untersagt werden, für sein Mandat so zu nutzen, wie es ihm das Gewissen vorgibt. Das Mandat wird dadurch sogar gestärkt. Die Unabhängigkeit von Abgeordneten wird auch nicht durch Nebeneinkünfte gestärkt, sondern durch die Diäten. Die Demokratie gewährt den Repräsentanten Diäten, um ihre ökonomische Unabhängigkeit und damit auch ihre Gewissensfreiheit sicherzustellen. Die Diäten werden an alle Abgeordneten gleichermaßen und bedingungslos ausbezahlt. Abgeordnete geraten deshalb durch die Diäten auch nicht in staatliche Abhängigkeit, aus der sie durch Nebeneinkünfte zu befreien wären.

¹¹ Vgl. Sodan, H. (2012): Lobbyregister als Verfassungsproblem. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 5/12: 193ff,

Den Urhebern des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat ging es bei dem Versuch in Artikel 38.2 die Freiheit des Mandats zu umreißen, vor allem darum, den Einfluss der Parteien und der Fraktionen zu begrenzen und die Autonomie der Abgeordneten als Volksvertreter – im Gegensatz zu Parteienvertretern – zu stärken. Absicht war dagegen nicht, ein Recht auf Nebentätigkeiten zu verankern. Die Materie war seinerzeit nicht regelungsbedürftig. Die Parlamentarier gingen in der Regel Berufen nach oder waren aus Altersgründen nicht mehr berufstätige Honoratioren. Das Phänomen des Lobbyismus war ebenso erst im Entstehen begriffen wie die Wirtschaftsordnung, die es unvermeidlich hervor treibt. Dagegen ist die Materie heute unter veränderten Bedingungen hochgradig regelungsbedürftig. Die immer komplexeren Aufgaben, die auf die Parlamente auf allen Ebenen durch die Globalisierung und Europäisierung zukommen, verlangen den vollzeitlichen Einsatz der ganzen Person. Die Ära der Teilzeitparlamente ist definitiv zu Ende – im Bund ebenso wie in den Ländern. Politik, Parlamentarier ist ein Beruf, dessen Aufgabenfülle und hohe Verantwortung auch in den Landesparlamenten jede Nebentätigkeit ausschließt – es sei denn, sie stärkt und profiliert das Mandat selbst. Diesem generellen Einwand gegen Nebentätigkeiten wird sich in Zukunft auch die Rechtssprechung immer weniger entziehen können. Denn er stellt schlicht die gesellschaftliche Dynamik und ihre Folgen für die Parlamente in Rechnung. Das Verfassungsgericht optiert mit dem Urteil vom 4.7.2007 (BVerfGE, 2 BvE 1/06) ohnehin in diese Richtung, das Abgeordnetengesetz des Landes Hessen ebenso. Das massive Anwachsen des Lobbyismus seit der Vereinigung macht es erforderlich, den politischen Sinn der Formel „Abgeordnete des ganzen Volkes“ in Artikel 38.2 GG im Lichte der neuen Entwicklungen zu erschließen. Alle Abgeordneten stehen allein schon aufgrund ihrer Partei- und Fraktionszugehörigkeit und ideologischen Vorlieben bestimmten Interessen näher als anderen. Es wäre lebensfremd anzunehmen, Abgeordnete seien neutral und operierten jenseits gesellschaftlicher Interessen. Sie sind auch nicht als Einzelne und von vornherein bereits die Personifizierung eines Gemeinwohls, das ohnehin nur prozessual, durch Abgleich verschiedener Interessen zu ermitteln ist. Aber die bezahlte Tätigkeit einer Minderheit von Abgeordneten für eine Minderheit von Verbänden, Unternehmen oder andere Organisationen der Interessenvertretung ist ein institutionalisiertes Hemmnis, um möglichst unvoreingenommen an der Erarbeitung des Gemeinwohls mitwirken zu könne. Die Präsenz von Funktionären einer Minderheit von Verbänden und Unternehmen in den Parlamenten ist eine unzulässige Privilegierung und sprengt den Sinn der Festlegung auf die Repräsentation des ganzen Volkes - eben des ganzen Volkes und nicht nur eines besonderen Teils. Die ursprüngliche Intention der vier Verfassungsmütter und vielen Verfassungsväter war, die Abgeordneten aus zu engen Bindungen an die Parteien zu lösen und sie explizit als Volksvertreter im Gegensatz zu Parteienvertretern zu profilieren. Die innere Lobby, die bezahlte Tätigkeiten einer Minderheit von Abgeordneten für eine Minderheit privilegierter Unternehmen, Verbände und anderen Organisationen der Interessenvertretung führt diese Intention schlicht ad absurdum. Unternehmen, Verbände etc. vertreten in der Regel noch weit- aus engere und speziellere Interessen als Parteien. Deren Programme sehen immerhin die Herstellung allgemeinen Wohls vor, wenn auch aus unterschiedlichen weltanschaulichen Perspektiven. Interessenbindungen von Abgeordneten entsprechen der gesellschaftlichen Realität. Aber die Praxis einer bezahlten inneren Lobby konterkariert sehenden Auges und fundamental den legitimen Anspruch des Souveräns, seine Repräsentanten auf die Herstellung des Gemeinwohls des ganzen Volkes zu verpflichten. Wer von Interessenorganisation bezahlt wird, nimmt an der Herstellung des Gemeinwohls von vornherein in anderer Weise teil, als ein Abgeordneter ohne derartige Bindungen. Dies berührt auch das Repräsentationsprinzip des Artikels 38.2. Schwer vorstellbar, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes, die sich so vehement gegen die Vereinnahmung der Abgeordneten durch Parteien ausgesprochen haben, unter Freiheit des Mandats die Freiheit verstanden haben könnten, sich als Abgeordnete in noch engere Abhängigkeiten zu begeben und das auch noch gegen Bezahlung.

Als problematisch gilt die Einschränkung von Nebentätigkeiten im Lichte des Artikels 48.2 GG (Behinderungsverbot). Die Norm ist für die Nebentätigkeitsfrage wesentlicher als Art. 38.2. Die Einschränkung der Nebentätigkeiten könne bestimmte Berufsgruppen und nicht nur Einzelne von der Bewerbung um ein Mandat abhalten. Diese Argumentation ist allerdings in so hohem Maße widersprüchlich, dass sie auf Dauer auch in der Rechtssprechung nicht aufrechterhalten werden kann. Die Regelungen von Art. 48.2 halten Kündigung und Entlassung wegen Mandatsantritt für das erwähnenswerte Hauptproblem und erklären sie deshalb für unzulässig. Die Regelungen haben nicht verhindert, dass zahlreiche Gruppen abhängig Beschäftigter nicht im Bundestag vertreten sind. Ebenso wenig haben sie zu einer angemessenen Präsenz beispielsweise von selbstständigen Handwerkern geführt. Umgekehrt haben die Regelungen eine deutliche Überrepräsentanz von beamteten Lehrern und selbstständigen

Anwälten nicht verhindert. Sowohl Über- als auch Unterrepräsentation bestimmter Berufsgruppen sind eindeutige Hinweise, dass nicht Art. 48.2 für die soziale Zusammensetzung des Parlaments maßgeblich verantwortlich ist, sondern soziale Prozesse und Tatbestände. Dazu zählen beispielsweise soziale Schichtzugehörigkeit und Qualifikation im Allgemeinen, insbesondere aber die Nähe von beruflichen Qualifikationsprofilen zum Qualifikationsprofil des Abgeordneten. Das Berufsprofil von Lehrern, Anwälten, Sozialarbeitern etc. entspricht dem Berufsprofil von Abgeordneten eher als das von Stahlarbeitern, Installateuren und Prokuristen. Eine Beschränkung der Nebentätigkeiten wird also kaum zu einer substantiellen Veränderung der sozialen Zusammensetzung des Parlaments führen, jedenfalls nicht zu einer Behebung des massiven Defizits der Repräsentanz abhängig Beschäftigter. Abgesehen davon sieht das Grundgesetz keine bestimmte soziale Zusammensetzung des Parlaments oder eine Repräsentanz von Berufsgruppen entsprechend ihrer statistischen Anteile an den Wahlberechtigten vor. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland keine Ständeparlamente mehr.

Von allen Personen, die ein Mandat im Bewusstsein der Verantwortung anstreben, die auf sie zukommt, kann erwartet werden, dass sie persönlich Für und Wider einer solchen Entscheidung verantwortungsbewusst abwägen. Dazu gehört auch, auf die Fortsetzung einer beruflichen Tätigkeit des Mandats wegen zu verzichten, oder aber die eigene berufliche Tätigkeit schlussendlich doch dem Mandat vorzuziehen. Die Risiken von Irrtümern und Fehlentscheidungen – wenn sich beispielsweise Hoffnungen auf berufliche Perspektiven nach dem Mandat zerschlagen – sind zumutbar. Millionen Menschen nehmen derartig schwerwiegende Abwägungsprozesse und ihre Risiken immer wieder im Rahmen ihrer persönlichen Entwicklung und beruflichen Karriere auf sich. Eine Abwägung zwischen Mandat und Beruf und die Risiken von Entscheidungen sind nicht unbillig, da sie nicht die Dimensionen vergleichbarer Abwägungsprozesse in der Gesellschaft übersteigt. Die Aufnahme eines Mandats benachteiligt nicht, sie eröffnet vielmehr in aller Regel vielfältige persönliche Entwicklungschancen. Zumeist führt das Mandat zu einem Qualifikationszuwachs, der nach dem Mandat gewinnbringend verwertet und mit dem die berufliche Unterbrechung kompensiert werden kann. Das geringe Risiko, dass dieser Qualifikationszuwachs ausbleibt, ist ebenfalls zumutbar, ausbleibender Qualifikationszuwachs ist persönlich zu verantworten. Insbesondere von Selbständigen kann außerdem erwartet werden, dass sie selbständig private Lösungen finden, die eine zeitweilige Unterbrechung ihres Berufs während des Mandats ermöglichen, anstatt auf eine staatliche Lösung durch zunehmend anachronistische Deutungen einer Verfassungsnorm zu pochen. Hierzu steht eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Verfügung. Summa summarum handelt es sich bei einer Einschränkung der Nebentätigkeiten von Mandatsträgern nicht um ein Berufsverbot. Vielmehr können Personen, die sich für ein Mandat interessieren, aber ihren Beruf für wichtig halten, diesen jederzeit und ungehindert weiter und wie bisher ausüben, wenn sie nach einem verantwortungsbewussten Abwägungsprozess von der Absicht Abstand nehmen, ein Mandat anzustreben. Dies ist ein entscheidender Unterschied zum historischen Berufsverbot, der die Verwendung des Begriffs verbietet. Professionelle Lobbyisten und Personen, die aufgrund ihres Berufs besonderen Interessen in erheblicher Weise verpflichtet sind, sollen durch das Verbot von Nebentätigkeiten für Lobbyorganisationen während des Mandats in der Tat und ganz bewusst zu einem derartigen Abwägungsprozess angeregt werden. Niemand ist gezwungen Abgeordneter zu werden.

Die geltenden Regeln haben sich insbesondere als eine Lex Anwalt erwiesen. 2009 waren 0,2 Prozent der Wahlberechtigten Anwälte. Aber sie stellen 15 Prozent der Abgeordneten. Anwälte sind die am deutlichsten überrepräsentierte Berufsgruppe im Bundestag. Zwischen 90 und 100 sitzen im Parlament; mehr als zwei Drittel von ihnen glauben, den Beruf weiter ausüben zu müssen. Einige haben ihn ganz leicht aufgeben können, als Ministerämter lockten. Eine beträchtliche Zahl von Anwälten nimmt allerdings das Bundestagsmandat wahr, ohne weiterhin als Anwalt tätig zu sein. Auch diese Berufsgruppe würde also durch ein Verbot von Nebentätigkeiten nicht generell von einer Kandidatur und der Ausübung des Mandats abgehalten werden. Vielmehr werden aufgrund persönlicher Lebensumstände unterschiedliche Konsequenzen gezogen. Und es ist – wie diese Fälle belegen – möglich, den Beruf des Anwalts zeitweilig aufzugeben, um ein Mandat auszuüben. Artikel 48.2 verlangt nicht, dass sämtliche Besonderheiten jeder einzelnen Berufsgruppe und jeder einzelnen persönlichen Lebenslage soweit berücksichtigt werden müssen, dass daraus eine offenkundige Privilegierung erwächst, die zu einer signifikanten Überrepräsentation im Parlament führt. Ein Verbot von bezahlten und ehrenamtlichen Nebentätigkeiten für Organisationen der Lobbyisten, die *während* des Mandats aufgenommen werden (Aufsichtsratsfunktionen in Unternehmen und Beiratsfunktionen in Verbänden

beispielsweise) berührt die Problematik der Fortsetzung der Berufstätigkeit während des Mandats ohnehin nicht. Es kann unabhängig von der Klärung der Frage, wie mit der Fortsetzung beruflicher Tätigkeit umzugehen ist, ausgesprochen werden.

4. Einbeziehung externen Sachverständes

Eine Berichtspflicht über die Mitwirkung externen Sachverständes bei der Erarbeitung von Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und politischen Programmen ist sachdienlich. Es besteht keinerlei substantieller Grund, der Öffentlichkeit und der parlamentarischen Opposition diese Informationen vorzuenthalten. In einer dynamischen und komplexen Gesellschaft wächst der Bedarf der Politik an externem Sachverstand. Denn das gesamte Spezialwissen, das für politische Steuerung benötigt wird, kann politik- und verwaltungsintern nicht vorgehalten werden. Die Fähigkeiten von Politik und Verwaltung sind vielmehr auszubauen und zu kultivieren, externen Sachverstand einerseits zu kooptieren, andererseits politisch zu führen. Die Öffentlichkeit bringt für diese Kooptation insbesondere dann großes Verständnis auf, wenn sie gut begründet ist, der externe Sachverstand sorgfältig und in angemessenen Prozessen ausgewählt wird und dabei Qualifikation und das erforderliche Maß an Unabhängigkeit sichergestellt werden. Transparenz des gesamten Vergabeprozesses ebenso wie der Resultate kann diese Sorgfalt nur beflügeln. Die häufig vorgetragenen Bedenken gegen das „Beratungsunwesen“, die „Räterepublik“ etc. verkennen die Notwendigkeit, der Politik den besten verfügbaren Sachverstand dienstbar zu machen. Ein beträchtliches Fundament desselben sollte in der Verwaltung versammelt werden. Politisches Handeln würde aber auf eine wichtige Ressource für die Optimierung der eigenen Entscheidungen verzichten, sollte sie sich bei der Kooptation externen Sachverständes Schranken auferlegen. Transparenz ist eine zentrale Bedingung, dass diese Kooptation vom Verdacht unzulässiger Einflussnahme befreit wird. Transparenz ist Selbstschutz der Politik.

5. Seitenwechsel

Der Wechsel ehemaliger Inhaber von politischen Mandaten und Ämtern in Lobbytätigkeiten ist generell skeptisch zu beurteilen. Er hat sich in einer Reihe von Fällen als unschicklich erweisen und wird zurecht in der Öffentlichkeit sorgfältig beobachtet. Allen Politikern ist dringend zu raten, auf einen derartigen Wechsel zu verzichten. Der Souverän alimentiert Mandatsträger und Amtsinhaber durch Diäten und Besoldung unter anderem auch in der Erwartung, dass sie ihre gesamte Arbeitskraft in den Dienst von Demokratie und Republik stellen und sich im Laufe der Jahre immer tiefer in die diversen Politikfelder einarbeiten, für die sie zuständig sind. Wechseln ehemalige Politiker in Lobbyfunktionen, verwertet sie das Wissen, die Qualifikationen, Kenntnisse und Informationen, deren Erwerb der Souverän durch Diäten und Besoldung finanziert hat, privat und für die besonderen Interessen Dritter. Da nur ein privilegierter kleiner Kreis ehemaliger Politiker oder hoher Beamter von einer Minderheit von Verbänden und Unternehmen in Dienst gestellt wird, verzerrt die Praxis den Wettbewerb der Interessen. Die große Mehrheit von Verbänden und Unternehmen kann auf diese Ressource nicht zurückgreifen. Da die Zahl der Fälle vergleichsweise gering ist, kann die Praxis des „Seitenwechsels“ auch nicht als Beitrag zur Lösung des strukturell-systemischen Problems des Austausches zwischen Politik und Wirtschaft reklamiert werden. Der Seitenwechsel ist systemisch irrelevant und politisch ein Ärgernis. Gestaffelte Karenzzeiten für ehemalige Mandatäre und Amtsinhaber sind deshalb absolut sachdienlich. Sie erschweren die Funktionalisierung von im öffentlichen Interesse und Auftrag erworbenen Kenntnissen und Informationen für besondere lobbyistische Interessen. Die Rückkehr in alte Berufe und insbesondere auf alte Stellen ist dagegen unbenommen. Generell ist insbesondere von hochrangigen Politikern – Kanzler, Minister - zu erwarten, dass sie Qualifikationen, die sie in ihrer Amtszeit erworben haben, auch nach Niederlegung Ihres Amtes zum Nutzen des Volkswohls einbringen.

Fragen der FDP

1. Lobby und Lobbyisten: Definition

Das Problem einer Definition des Lobbyismus wird am widersprüchlichen Sprachgebrauch deutlich. Ein Beispiel ist die Unterscheidung von „eine Lobby sein“ und „eine Lobby haben“. Wenn davon die Rede ist, die Atomindustrie *sei* eine starke Lobby, ist gemeint, die Atomindustrie habe Macht und Einfluss. In diesem Sinne repräsentiert sie ein starkes Interesse. Ist davon die Rede, die Atomindustrie *habe* eine starke Lobby, gilt die Aufmerksamkeit einerseits Verbänden, Agenturen, Journalisten, Wissenschaftlern und professionellen bezahlten Lobbyisten, die im Interesse der Atomindustrie auf Parlamente und Regierungen einwirken. Andererseits sind damit Fraktionen und Mandatsträger gemeint, die sich im Parlament die Interessen der Atomindustrie zu Eigen gemacht haben und sie dort vertreten (innere Lobby).

Eine strikte Unterscheidung zwischen Interessen, Interessenvertretung einerseits, Lobbyismus, Lobbying etc. andererseits ist notwendig. Interessenvertretung ist der allgemeine überwölbende Oberbegriff, Lobbyismus eine Variante, eine Spielart, eine Spezialdisziplin der Interessenvertretung. „Lobbyismus im engeren Sinn ist der Prozess, in dem Akteure die Interessen der eigenen Organisation oder gegen Geld die Interessen Dritter mit speziellen Mitteln vertreten. Lobbykontakte sind primär alle direkten Kontakte – persönlich, telefonisch, schriftlich per E-Mail, SMS, Fax oder postalisch – mit Mandatsträgern und Mandatsträgerinnen, Ministerialbeamten sowie Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen, die zum Ziel haben, Einfluss auf die Politik zu nehmen oder politische Informationen zu sammeln.“ (Kolbe, Hönigsberger, Osterberg: 10).

2. Lobbyisten und andere Interessenvertreter

Lobbyisten unterscheiden sich von anderen Interessenvertretern durch Professionalität, Honorare für ihre Tätigkeit, in der Regel eine an Aufträge und Weisungen gebundene Praxis mit speziellen Operationsmustern (siehe Definition unter 1.). Insofern erweist sich beispielsweise die Rede „*jeder Bürger ist ein Lobbyist*“ als ausgesprochen unterkomplex. Bürger vertreten ihre Interessen ohne Aufträge, ohne Honorar, ohne Weisungen und Aufträge und in der Regel mit anderen Methoden als Lobbyisten. Lobbyistische Methoden sind den allermeisten einfachen Bürgern in aller Regel nicht zugänglich. Michael Sommer und Dieter Hundt sind Interessenvertreter, aber keine Lobbyisten, wiewohl sie gelegentlich lobbyistische Funktionen wahrnehmen. Jürgen Fitschen, Anshu Jain und Paul Achleitner sind weder vorrangig Interessenvertreter und noch und erst recht nicht Lobbyisten. Aber sie repräsentieren starke Interessen und machen sie geltend oder lassen sie geltend machen. Moritz Hunzinger dagegen ist Prototyp eines Lobbyisten. Die Lobbyisten der Gewerkschaften – Organisationen der Interessenvertretung der Arbeitnehmer – sitzen in Berlin, in den acht parlamentarischen Verbindungsstellen des DGB und der Einzelgewerkschaften. Werden derartige Unterscheidungen nicht vorgenommen, werden ganz unterschiedliche Formen und Methoden der Interessenvertretung undifferenziert vermischt. Die Gleichsetzung des Lobbyismus als einer speziellen Form der Interessenvertretung mit allen anderen Formen der Interessenvertretung, die Formel Interessenvertretung = Lobbyismus sind beliebte semantische Kniffe der Branche. Sie sollen ihren teilweise fragwürdigen Tätigkeiten höhere Dignität zu verleihen. Der Kniff dient auch dazu, die Regulierung der speziellen Praktiken einer Branche mit dem falschen Hinweis abzuwehren, mit dieser Regulierung werde die Interessenvertretung insgesamt eingeschränkt. Das Gegenteil ist der Fall. Tatsächlich stärkt eine sachgerechte Ordnung des Lobbyismus die Interessenvertretung, weil sie ihr Bild in der Öffentlichkeit hebt. Und eine sachgerechte Ordnung des Lobbyismus stärkt die Branche, weil angemessene Regeln sie aus Grauzone herausholen, das Schmutzimage abbauen hilft und die Marktberreinigung fördert.

3. Freiwilliges Lobbyregister?

Der Streit um ein *verpflichtendes* oder ein *freiwilliges* Register ist partiell irreführend respektive eine Sackgasse. Bleibt es Lobbyisten selbst überlassen, sich als solche zu definieren und zu entscheiden, ob sie sich in das Lobbyregister eintragen oder nicht, erspart sich der Gesetzgeber mühselige und

problematische Definitionsversuche. Allerdings macht ein „freiwilliges“ Register nur Sinn, wenn der Gesetzgeber eindeutig definiert, welche Angaben zu machen sind, den Eintrag mit der ganzen Palette an Zugangsrechten zu Parlament und Abgeordneten belohnt, den Nicht-Eintrag aber mit dem Verlust dieser Rechte sanktioniert. Ein derartiges Register ist als *verbindlich* zu klassifizieren, der Eintrag bindet Lobbyisten wie Parlament. Dieser Eintrag ins Register lässt sich als Akkreditierungsverfahren umschreiben, Lobbyisten, die sich ins Register eingetragen sind akkreditierte, also formell legitimierte Lobbyisten. Ihnen stehen alle Möglichkeiten des Zugangs zum Parlament und einzelnen Abgeordneten offen. In diesem Sinne handelt es sich um einen freiwilligen Eintrag, der allerdings Zugangsrechte zum Parlament nach sich zieht oder den Verzicht auf diese Rechte. Wer Zugangsrechte wahrnehmen will, muss sich eintragen. Aber die Entscheidung steht den Akteuren frei. Dieses freiwillige Lobbyregister funktioniert nur, wenn massive Anreize geschaffen werden, sich einzutragen. Aber einem Anreizsystem ist grundsätzlich der Vorzug gegenüber einem verpflichtenden Register mit allen Definitionsproblemen des Geltungsbereiches zu geben. Die Problematik beispielsweise, die lobbyistische Tätigkeit von Anwaltskanzleien im Einklang mit dem Mandantenschutz zu fassen und die betroffenen Kanzleien zum Beitritt zur Lobbyliste zu verpflichten, wird entschärft. Es liegt bei den Kanzleien, sich der Zugangsrechte zum Parlament zu vergewissern oder auch nicht. Die Selbstdefinition als Lobbyist eröffnet auch zivilgesellschaftlichen Organisationen neue Zugangsrechte zum Parlament.

Schließlich scheint diese Konstruktion des Lobbyregisters geeignet, das verfassungsrechtliche Problem aufzulösen, dass ein verpflichtendes Lobbyregister für das Recht auf Koalitionsfreiheit aufwerfen könnte. Dieses Problem hat bereits zur Anregung geführt, Koalitionen – Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände – nicht in das Lobbyregister aufzunehmen, wenn es verpflichtend ist. (Sodan 2012: 201). Das allerdings wäre ein Register ohne die wichtigsten Organisationen der Interessenvertretung und damit zahnlos. Das Recht auf Bildung von Koalitionen nach Art. 9.3 wird durch ein Register nicht tangiert. Auch werden die Koalitionen nicht gehindert, ihre Positionen zu arbeits- und wirtschaftspolitischen Fragen öffentlich, in eigenen und fremden Medien oder in Aktionen, Kampagnen etc. zu äußern. Es steht ihnen frei, alle Abgeordnete anzuschreiben und sowohl bei einzelnen um Termine nachzusuchen oder ganze Ausschüsse zu parlamentarischen Abenden einzuladen. Abgeordnete können umgekehrt auf Lobbyavancen eingehen oder auch nicht, selbst wenn es sich um große Organisationen der Interessenvertretung handelt. Es steht den Abgeordneten und dem Parlament frei, zu entscheiden, wie sie mit dem Interessenvortrag jedweder Lobbyisten umgehen. Abgeordnete und Fraktionen können sich bei ihrer Kontaktpflege unter anderem daran orientieren, welche Organisationen durch ihren Beitritt zum Lobbyregister signalisieren, dass sie sich an einer Ordnung des Lobbyismus beteiligen wollen, oder durch eine Weigerung zu erkennen geben, dass sie den lobbyistischen Wildwuchs hinnehmen oder gar billigen. Aus der Verfassung zwingend abzuleitende Beteiligungs- und Anhörungsrechte der Sozialpartner stehen nicht zur Disposition. Sie werden durch den Katalog der Rechte, auf die bei Nicht-Beteiligung am Lobbyregister verzichtet wird, nicht berührt.

Tatsächlich eröffnet das verbindliche, aber nicht verpflichtende Lobbyregister den Weg zu einer transparenten und geordneten Interessenvertretung. Es behindert die Interessenvertretung nicht, es eröffnet ihr Chancen. Wenn das Lobbyregister Koalitionen, Verbänden und weiteren Organisationen und ihren Vertretern Informationen grundrechtskonform abverlangt – was sich versteht - und das Parlament Angebote für einen geordneten Prozess der der Interessvertretung unterbreitet, haben auch die nach Artikel 9.3 herausgehobenen Verbände keinen Grund, dem Register nicht beizutragen und sich als Lobbyisten zu akkreditieren. Die Entscheidung fällen die Organisationen letztlich aus organisationalpolitischen Gründen und Interessen.

Bei einer detaillierten Konstruktion eines Lobbyregisters bietet sich an, von den Publikationspflichten auszugehen, denen die diversen Organisationen je nach ihrer Rechtsform ohnehin unterliegen. Einiges spricht für eine nach Rechtsform differenzierte Informationsabfrage sowie Rubriken für freiwillige Angaben. Erfolgte oder nicht erfolgte Angaben in freiwilligen Rubriken bieten dem Parlament und der Öffentlichkeit durchaus auch einen Einblick, wieweit die Bereitschaft der Organisationen geht, an einer geordneten Interessenvertretung mitzuwirken.

Fragen der Grünen

1. Konkreter Einfluss von Lobbyisten

Erfolgreicher Lobbyismus operiert verdeckt. Die Details von Einflusststrängen und -kanälen können in aller Regel nur mit investigativen Methoden nachgezeichnet werden. Die Lobbyinterventionen bleiben aber trotzdem weitgehend im Dunkel. Die „Dunkelziffer“, die unaufgeklärten und unaufgedeckten Fälle lobbyistischer Intervention überwiegen die aufgeklärten in unbekanntem Ausmaß, aber jedenfalls bei weitem. Das ist das allgemeine und zentrale Struktur- und Systemproblem, das bei Versuchen, den Lobbyismus zu ordnen, in Rechnung zu stellen ist. Andererseits sind genügend Fälle problematischer lobbyistischer Einflussnahme aufgedeckt worden. Sie erhärten nicht nur den Verdacht, es gäbe weit-aus mehr. Sie gelten vielmehr als Spitze eines Eisbergs und Indizien für den allgemeinen schlechten Zustand der Politik, für ein hohes Maß an Abhängigkeiten und Willfährigkeit. Den ultimativen Beleg für diesen populären Verdacht liefert der legislative Output selbst. Er kann ex post daraufhin überprüft werden, welche Interessen Eingang gefunden haben, welche Interessen er bedient. Vom Ausstieg aus dem Atom-Ausstieg und die Mehrwertsteuerregelung für Hoteliers über die Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel bis hin zum Leistungsschutzrecht sind die gesetzlich mehr oder weniger deutlich privilegierten Interessen identifizierbar. In der Lobbyismusdebatte ballen sich Erfahrungen, Vermutungen und Erkenntnisse zu einer zunehmend verfestigten öffentlichen Meinung zusammen. Sie wird in Schlagworten wie *Lobbyrepublik*, *gekaufter Republik* und *Lobby regiert das Land* zugespitzt. Diese brisante Mischung aus nachweislichen Lobbyeinflüssen und ihrer Verallgemeinerung, der Dunkelziffer, die den allgemeinen Verdacht erhärtet, und nachvollziehbarer Interessenprivilegierung in der Gesetzgebung kann die Demokratie gefährden. Die Stimmung wird durch politische Untätigkeit in der Lobbyregulierung ohne Not noch aufgeheizt. Mittlerweile ist die Ordnung, des Lobbyismus nicht mehr nur erforderlich, um ein sachliches Problem pragmatisch zu lösen. Sie ist ebenso auch von hoher symbolischer Bedeutung. Sie signalisiert sowohl den Willen der Parlamente, den Primat der Politik zu behaupten, als auch noch vorhandene Fähigkeiten, der grassierende Politikmüdigkeit, Parlamentarismusverachtung und Demokratieskepsis demonstrativ praktisch und symbolisch zu begegnen. Die Ordnung des Lobbyismus ist eine Schlüsselfrage für das Bild, das die politische Klasse bietet, und ein Beleg für das Selbstbewusstsein der Demokratie.

2. Handlungsbedarf

Ja.

3. Chancen und Risiken des Lobbyismus für die Demokratie

Der Einfluss mächtiger Lobbygruppen auf die Politik gefährdet die Demokratie. Verdeckter und intransparenter Lobbyismus hebt den offenen Streit der Meinungen aus, in dem sich das bessere Argument durchsetzt. Er untergräbt diskursive Prozesse, die allen rationalen Argumenten gleiche Chancen bieten, von der Politik gehört zu werden. Und er bedroht den Primat der Politik, die öffentlich kommuniziert, was sie im demokratischen Diskurs erarbeitet und entschieden hat. Intransparente Einflussnahme auf die Regierung beschneidet die Rechte des Parlaments und damit des Souveräns. Intransparente Einflussnahme auf die Ministerialverwaltung schwächt die politische Führung. Intransparente Einflussnahme auf Abgeordnete gefährdet die Substanz des parlamentarischen Prozesses, die öffentliche Verhandlung kontroverser Gegenstände.

Chancen bietet nur ein geordneter Lobbyismus. Er kann Politik und Öffentlichkeit umfassende Informationen über gesellschaftliche Interessen vermitteln und zum politischen und gesellschaftlichen Diskurs über den Ausgleich der Interessen beitragen. Die Ordnung des Lobbyismus dient dazu, ihn auf diese informative und diskursive Funktion zu beschränken und damit die Legitimität der Interessenvertretung zu stärken.

4. Zugangsbedingungen für Lobbyisten

Der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen hängt zuallererst davon ab, ob ihn die Politiker gestatten. Ob und wem Politiker Zugang gewähren, hängt vor allem vom gesellschaftlichen Gewicht der Interessen ab, die die Lobbyisten repräsentieren. Politiker sind eher geneigt „wichtige“ Lobbyisten zu empfangen und anzuhören als solche, die sie für weniger wichtig halten. Die asymmetrische Verteilung von Macht und Einfluss führt zur Bevorzugung von Lobbyisten bestimmter Interessen und zur Benachteiligung anderer Interessen. Darüber hinaus hängt der Zugang auch vom Geschick der Lobbyisten ab, diverse psychologische Techniken der Kontaktaufnahme und der Kontaktpflege einzusetzen sowie Abhängigkeiten und das Bewusstsein auf Seiten von Mandatsträgern und Amtsinhabern zu erzeugen, zu Gegenleistungen verpflichtet zu sein.

5. UN-Konvention gegen Korruption

Die Nicht-Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption ist sowohl eine Peinlichkeit als auch einen außenpolitischen Fehler. Zwar trifft der Einwand zu, dass die Konvention von Staaten unterzeichnet wurde, deren Anfälligkeit für Korruption weitaus höher ist, als die der Bundesrepublik Deutschland. In einer Reihe der Unterzeichner-Staaten wird wenig bis nichts gegen Korruption unternommen. Die Unterzeichnung wird in diesen Fällen zurecht als bloße Alibiaktion kritisiert. Die Zeichnung ermöglicht es aber der Bundesrepublik Deutschland, zusammen mit anderen Signatarstaaten, die wie die Bundesrepublik und deutsche Unternehmen ein Interesse an korruptionsfreiem internationalem Wettbewerb haben, auf diplomatischem Wege auf die Einhaltung der Konvention zu drängen. Deshalb ist die Ratifizierung im außenpolitischen Interesse Deutschlands. Innenpolitisch ist die Weigerung zu ratifizieren ebenso unverständlich. Die Politik suggeriert der Öffentlichkeit ohne Not, sie nehme es national wie international mit der Bekämpfung der Korruption nicht so recht ernst und toleriere im Zweifelsfall augenzwinkernd Korruption als Element von Exportstrategien oder bei Direktinvestitionen im Ausland.

6. Lobbyismus im Bundestag und in den Landesparlamenten

Beim Umgang mit dem Lobbyismus bestehen grundsätzlich keine Unterschiede zwischen der Bundesebene und den Ländern. Alle Bundesländer sind Wirtschaftsstandorte, in denen ökonomische Interessen mittels lobbyistischen Praktiken geltend gemacht werden. In allen Bundesländern existiert die Vielfalt gesellschaftlicher Interessen, die an Regierung und Parlament herantreten wollen. Da die gesellschaftlichen Beziehungen und die Beziehungen zwischen Politik und Ökonomie in den Ländern enger und kleinteiliger sind, ist die Politik für lobbyistische Einflüsse sogar zugänglicher. Dies ist insbesondere in Bundesländern mit weltmarktorientierten Konzernen und starken Branchen der Fall. Die föderale Standortkonkurrenz erhöht die Anfälligkeit der Politik für lobbyistische Einflüsterungen und eröffnet lobbyistischen Interventionen ein eigenes Spielfeld. Je geringer der Professionalisierungsgrad eines Parlaments ist, desto leichteres Spiel haben Lobbyisten. Gerade Landesparlamente, die noch Elemente traditioneller Teilzeit- und Freizeit-Parlamente aufweisen, sind deshalb zum eigenen Schutz erst recht und in besonderem Maße auf Regeln für den Lobbyismus angewiesen. Grundsätzlich ist die Ordnung des Lobbyismus auf Landesebene ebenso erforderlich wie im Bund. Die Legitimationsproblematik, die die Politik mit der Verweigerung weit reichender Regulierungsmaßnahmen selbst auf sich zieht, unterscheidet sich ohnehin nicht zwischen den verschiedenen politischen Ebenen.

I. Fragenkomplex Lobbyregister

1. Die freiwillige Verbändeliste beim Bundestag

Die freiwillige Verbändeliste beim Deutschen Bundestag liefert eine Reihe wichtiger Informationen über die Vielfalt der Interessen, die an den Bundestag herangetragen werden. Sie ermöglicht einen Abgleich mit den Angaben der Abgeordneten gemäß Verhaltensrichtlinien. Sie ist aber nicht nur deshalb nicht auf der Höhe der Zeit, weil sie nicht als öffentlich zugängliche, ständig gepflegte elektroni-

sche Datei zur Verfügung steht, die die automatische Abfrage und Koppelung von Informationen zulässt, sondern nur als periodisch ergänzte pdf. Es fehlen auch wichtige Informationen über die gelisteten Organisationen. Vor allem aber enthält sie nur einen Teil der lobbyistisch tätigen Akteure: große und etablierte Verbände mit einem hohen Anteil transparenter Aktivitäten der Interessenvertretung sowie eine Vielzahl von Vereinen mit Spezialinteressen. Weder sind Unternehmen und PA und PR-Agenturen enthalten, die lobbyistisch tätig sind, noch Rechtsanwaltskanzleien und freiberufliche Lobbyisten. Die Liste erfüllt im Wesentlichen nur dokumentarische Funktion. Für den geregelten und transparenten Zugang zum Bundestag ist sie praktisch bedeutungslos.

2. Das Rheinland-Pfälzische Lobbyregister

Das Lobbyistenregister (Verbändeliste) des Landes Rheinland-Pfalz wurde als Anlage 6 zur Geschäftsordnung des Landtages für die 16. Wahlperiode am 8. Dezember 2011 beschlossen. Der Landtagspräsident führt eine öffentliche Liste, in der Verbände registriert werden, die Interessen gegenüber dem Landtag und der Landesregierung vertreten. Nach § 2 Abs. 1 der Anlage 6 werden Verbände in den Ausschüssen des Landtags nur gehört, wenn sie sich mit Mindestangaben (siehe Frage 1 der SPD, S. 8) in das Lobbyregister eingetragen haben. Die Eintragung begründet aber keinen Rechtsanspruch auf Anhörung. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in Rheinland-Pfalz müssen nach § 81 Abs. 3 der Geschäftsordnung zu Gesetzentwürfen mit wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalt schriftlich oder mündlich gehört werden. Dies sieht Artikel 67 der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz vor. Wollen die Verbände bei Ausschussanhörungen beispielsweise zu Anträgen der Fraktionen gehört werden, ist die Eintragung in das Lobbyregister Voraussetzung. Hier besteht keine Anhörungsverpflichtung auf der Grundlage des § 81 Abs. 3 der Geschäftsordnung. Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts und deren Dachorganisationen, angeschlossene Verbände eines bereits registrierten Dachverbands sowie für einzelne Vereine oder Einzelfirmen in einer eingetragenen Dachorganisation müssen sich nicht registrieren lassen. Das Lobbyistenregister wird jährlich im Staatsanzeiger veröffentlicht und soll vierteljährlich erneuert werden. Es ist über die Website des Landtags verfügbar.¹²

Zum 12.12.2012¹³ waren in der Liste 30 Verbände registriert. DGB, IG Metall und die IG BCE, die in Rheinland-Pfalz besonderes Gewicht hat (BASF), aber ebenso die zentralen Arbeitgeberverbände haben bis dato auf eine Registrierung zu verzichten. Artikel 81.3 der Geschäftsordnung erscheint ihnen offensichtlich für die eigene Interessenvertretung als ausreichende Rechtsgrundlage. Die GEW und ver.di dagegen haben sich registrieren lassen. Die GEW in der Bildungspolitik und ver.di bei der Gestaltung des öffentlichen Dienstes vertreten Ziele, die ihnen einen bloßen Rekurs auf den Artikel 81.3 für ihre Interessen offenbar nicht ausreichend haben erscheinen lassen. Der Verzicht auf die Registrierung seitens der Zentralverbände bedeutet einen Verzicht auf die Teilnahme an bestimmten Anhörungen insbesondere zu allgemeinen Fragen der Gesellschaftspolitik. Die Gründe beispielsweise von DGB und IGCE oder der Arbeitgeberverbände Rheinland-Pfalz und des Arbeitgeberverbandes Chemie Rheinland-Pfalz für die Nicht-Registrierung seien dahingestellt. Dies obliegt der Entscheidung jedes einzelnen Verbandes nach Abwägung der eigenen Interessenlage. Insofern entsprechen Konzeption und Praxis des rheinland-pfälzischen Lobbyregisters den Anregungen in dieser Stellungnahme. Der gesplittete Zugang zu Anhörungen – durch Eintragung in das Lobbyregister und durch andere Rechtsgrundlagen – bietet auch einen Ansatz für ein Lobbyregister in Hessen. Allerdings koppeln die Regeln in Rheinland-Pfalz nur die Teilnahme an Anhörungen mit der Eintragung ins Lobbyregister. Damit sind die Anreize zur Eintragung, zumal eben andere Vorschriften für die Teilnahme an Anhörungen existieren, verhältnismäßig niedrig angesetzt. Weitere Anreize sind sinnvoll.

Das Lobbyregister in Rheinlandpfalz existiert seit etwas über einem Jahr. Offenbar benötigt seine Implementation einige Zeit. Es gehört beispielsweise zur Praxis des Landtages, noch nicht registrierten Verbänden, an deren Mitwirkung der Landtag bei einer geplanten Anhörung interessiert ist, das Meldeformular zusammen mit der Einladung zu verschicken. Auf diese Weise soll die Zahl der registrierten Verbände von 30 zum letzten Zeitpunkt der Veröffentlichung (12.12.2012) bis zum 01.03.2013

¹² <http://www.landtag.rlp.de/icc/Internet-DE/nav/dcc/binarywriterservlet?imgUid=f4c20d67-99f8-5c31-495a-db9686d35f8f&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111>

¹³ Stand zum Zeitpunkt der Abfassung der Stellungnahme

auf etwa 45 gestiegen sein. Einige Verbände haben die Aufforderung zur Registrierung durch die neue Rechtslage offenbar nicht registriert.

3. Lobbyregister in den USA

Der Blick in die USA ist zwar lehrreich, aber nur bedingt hilfreich. Der regelmäßige, weit reichende Seitenwechsel des Personals aus der Wirtschaft in die Politik und umgekehrt nach dem Wechsel der Administration findet in Deutschland nicht statt. Der Austausch von Personal zwischen Politik und Ökonomie ist in den USA weitaus ausgeprägter. Viele Branchen und Unternehmen operieren gegenüber Senat, Repräsentantenhaus und Exekutive in den USA aggressiver als Lobbyisten und Interessenvertreter in Deutschland. Die Beziehungen zwischen Mitgliedern des Senats und des Repräsentantenhauses und Unternehmen sind vielfach enger als hierzulande zwischen der Mehrheit Abgeordneter und der deutschen Wirtschaft. Einflussnahme aus der Wirtschaft ist in den USA omnipräsent. Die Praxis, dass Unternehmen und Verbände Kanzleien und spezialisierte Lobbyagenturen beauftragen ist, ist allgemeiner Usus. Die Umsätze der Kanzleien und Agenturen gehen in die Milliarden. Der Lobbyismus ist den USA alltäglicher, vielfältiger und raffinierter als in Deutschland, gleichzeitig ist er strenger normiert und partiell transparenter. Andererseits ist die amerikanische Administration potentiell stärker und im Zweifelsfall gegenüber ökonomischen Interventionen und Pressionen durchsetzungsfähiger. Der Vergleich zeigt, dass der Regulierungsgegenstand in den USA anders strukturiert ist als in Deutschland. Die Verfassungslage ist anders. Außerdem müssen Regulierungsversuche hierzulande an der bereits geschaffenen Rechtslage anknüpfen.

1995 wurde der Lobbyismus in den USA gesetzlich durch den „Lobbying Disclosure Act“ reguliert. 2007 wurden Bestimmungen dieses Gesetzes durch den „Honest Leadership and Open Government Act“ präzisiert und die Strafen verschärft. Lobbyismus ist nach dem Verständnis der amerikanischen Lobbygesetze jede mündliche und schriftliche Kommunikation und jede Vorbereitung der Kommunikation mit Abgeordneten, der Exekutive und ihren Angestellten mit dem Ziel, Gesetzgebung sowie Regierungs- und Verwaltungshandeln zu beeinflussen. Lobbyist ist, wer als Einzellobbyist, als Angestellter einer Lobbyfirma oder einer Lobbyorganisation, bezahlt oder entschädigt, mehr als einmal versucht, Gesetze zu beeinflussen bzw. wessen Lobbyaktivität mehr als 20 Prozent der Arbeitszeit in einem Zeitraum von drei Monaten umfasst.

Zu den Daten, über die die registrierungspflichtigen Lobbyisten Auskunft geben müssen, gehören

- Angaben zu Organisation,
- Kunden,
- bei mehreren Klienten separate Angabe zu jedem einzelnen,
- Arbeitsgebieten (Liste der gesetzgeberischen und exekutiven Bereiche, an denen die Lobbyisten arbeiten),
- kontaktierte Institutionen (Senat, Repräsentantenhaus, Bundesbehörden),
- Mitarbeiter, die lobbyistisch tätig sind,
- Angaben zu den Lobbykosten.

Die Angaben der registrierungspflichtigen Lobbyisten werden auf der Homepage des Senats und auf der Lobbying Disclosure Webseite des Repräsentantenhauses veröffentlicht. Beide Seiten zeigen, dass die Aufbereitung der umfangreichen Daten in einer Form, die zumindest teilweise Datenaggregation und -koppelung ermöglichen, technisch machbar sind. Die praktischen Erfahrungen mit dem amerikanischen Lobbyregister belegen außerdem, dass hohe Transparenzanforderungen und massive Interessenvertretung kompatibel sind. Das höhere Maß an Transparenz, das das verpflichtende Register in den USA im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland schafft, hat die Tätigkeiten von Lobbyisten weder ver- noch behindert. Aber die Beurteilungsmaßstäbe sind durch die amerikanische Gesetzgebung eindeutiger und klarer, gesetzwidriges Handeln kann eindeutig identifiziert werden. Verstöße werden mit Geldstrafen, aber auch Gefängnis geahndet.

4. Erhöhung der Transparenz

Um mehr Transparenz herzustellen erscheint neben dem Lobbyregister insbesondere eine Dokumentation schriftlicher Stellungnahmen und Interessenbekundungen zu einzelnen Gesetzesvorhaben geeignet. Akkreditierte – durch Eintrag in das verbindliche Lobbyregister legitimierte - Lobbyisten haben das Recht und die Pflicht, ihre Anliegen und Absichten, dem Parlament in Schriftform zugänglich zu machen.

Aber das Transparenzverlangen stößt mittlerweile an Grenzen. Jeder künftige Versuch, den Lobbyismus nicht nur wirkungsvoll zu regulieren, sondern damit auch Einfluss auf das öffentliche Bild des Parlaments zu nehmen, wird mit einem eigentümlichen Phänomen konfrontiert. 2005 hat der Bundestag mehr Transparenz in die Nebeneinkünfte der Abgeordneten gebracht. Seither ist tatsächlich mehr über die Nebeneinkünfte bekannt geworden, aber das Ansehen der Abgeordneten, die Nebeneinkünfte erzielen, und des Parlaments insgesamt ist nicht signifikant gestiegen. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die Causa Steinbrück lehrt, dass die Transparenz der Nebeneinkünfte kein taugliches Mittel gegen Ansehensverlust mehr ist, wenn die Nebentätigkeiten und die Nebeneinkünfte selbst das Skandalon sind. Mittlerweile wurden durch den Gesetzgeber, Verordnungen der Bundesregierung und Recherchen der Medien in die Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften, aber auch in das Parteispendenwesen, das Sponsoring von Parteien und Regierung, die Tätigkeit Externer in der Bundesverwaltung ein beträchtliches Maß an Transparenz gebracht. Sieht man vom Lobbyregister einmal ab, geht der Grenznutzen weiterer Maßnahmen, die noch mehr Transparenz schaffen sollen, gegen Null. Der Zeitpunkt, zu dem mehr Transparenz im Problemfeld Lobbyismus noch einen signifikanten positiven Einfluss auf das Bild der Politik und des Parlaments haben könnte, ist möglicherweise schon überschritten. Das Transparenzverlangen läuft sich tot. Andererseits ermöglicht das erreichte Transparenzniveau längst Bewertungen und Urteile. Es legt in verschiedenen Sektoren des Problemfeldes Lobbyismus den Schluss nahe, dass dem Ansehensverlust der Politik und des Parlaments nachhaltig nur noch Einhalt geboten werden kann, wenn mittlerweile transparente, aber inkriminierte Handlungen erheblich eingeschränkt oder überhaupt eingestellt werden. Das gilt für Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte, Parteispenden, Politiksponsorings ebenso wie für den abrupten Seitenwechsel von Politikern nach Ende der Karriere und Externe in der Bundestagsverwaltung bis hin zu kleinteilig scheinenden Fragen wie die Annahme von Geschenken oder Bewirtungen.

II. Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten

1./2./3. Bewertung von Verhaltenskodices

Es wird angeregt, im Rahmen eines Akkreditierungsverfahrens für Lobbyisten die Zeichnung eines Verhaltenskodex zu verlangen. Das Parlament sollte lediglich allgemeine Kriterien für derartige Kodices festlegen, die konkrete Entwicklung von Kodices aber beispielsweise den Berufsverbänden der Lobbyisten überlassen. Im Zweifelsfall kann das Parlament entscheiden, welche Kodices den festgelegten Kriterien entsprechen und deshalb im Rahmen eines Akkreditierungsverfahrens zugelassen sind und welche nicht. Die drei genannten Kodices sind allesamt zeichnungsfähig. Der degepol- und der DGPR-Kodex normieren branchenspezifisches Verhalten. Der transparency-Kodex ist allgemeiner gehalten und macht branchenübergreifend Vorschläge für eine angemessene lobbyistische Praxis. Er liefert spiegelbildlich auch Anregungen für die Normierung des Verhaltens von Abgeordneten. .

III. Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

1. Interessenkonflikte bei Nebentätigkeiten

Der erste Grundkonflikt zwischen Mandat und Nebentätigkeit besteht im Zeitverlust. Nebentätigkeiten kosten Zeit, in der das Mandat nicht ausgeübt werden kann. Wird das Mandat unter den Bedingungen der modernen Gesellschaft, ihrer Komplexität und Dynamik ernst genommen, kann es nur als hauptberufliche Vollzeittätigkeit und - nach dem Muster leitender Angestellter - mit einem beträchtlichen Überstundenanteil angelegt werden. Das Mandat erfordert die ganze Person. Der zweite Grundkonflikt zwischen Mandat und Nebentätigkeit sind dysfunktionale institutionalisierte Interessenkollisionen. Zahlreiche absehbare überflüssige Konflikte zwischen Aufgaben und Anforderungen des Mandats, privaten ökonomischen Interessen und ökonomischen Interessen Dritter sowie gesellschaftlichen Bindungen werden durch die geltenden Nebentätigkeitsregeln von vornherein festgeschrieben. Der Zweifel, die Abgeordneten könnten Diener fremder Herren sein oder privilegierte Lobbyisten in eigener Sache nur nicht Abgeordnete des ganzen Volkes, ist sehenden Auges normiert und wird mit systemimmanenter Zwangsläufigkeit geschürt. Die legitimen Erwartungen des Souveräns sind andere.

2. Verhinderung der inneren Lobby

Existiert ein verbindliches Lobbyregister, sind entgeltliche Nebentätigkeiten und ehrenamtliche Funktionen für Organisation die im Register eingetragen sind, mit dem Mandat nicht vereinbar. Welche Lösung tragfähiger ist - wählbar ist nur, wer verbindlich zugesagt, diese Tätigkeiten innerhalb eines angemessenen, aber eng bemessenen Zeitraums zu beenden; das Mandat kann nur angetreten, wer dies verbindlich zusagt – muss hier offen bleiben. Die einfachen Mitgliedschaften Organisationen der Lobbyisten bleiben davon unberührt.

3. Nebentätigkeitsregelungen für Hessische Abgeordnete

Die geltenden Regelungen des Hessischen Landtags für die Nebentätigkeiten von Abgeordneten können folgendermaßen ergänzt werden:

Tätigkeiten vor dem Mandat

Gegenüber dem Präsidenten/der Präsidentin des Landtags sollten angezeigt werden

- die zuletzt ausgeübte Berufstätigkeit;
- Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines Unternehmens in anderer Rechtsform;
- Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts.

Tätigkeiten, die während der Mitgliedschaft im Landtag ausgeübt oder aufgenommen werden

Angezeigt werden sollten

- Tätigkeiten als Funktionsträger (Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen leitenden und beratenden Gremiums) einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts;
- Tätigkeiten als Funktionsträger von gemeinnützigen Organisationen (Vereinen, Stiftungen etc.);
- Publizistische Tätigkeiten, Vorträge, Tätigkeiten in der (politischen) Bildung und Lehre, Vertretungs- und Gutachtertätigkeiten mit Bezug zum Mandat;

Unvereinbarkeit von Mandat und Nebentätigkeiten

- Tätigkeiten als Funktionsträgers eines Verbandes, Vereines eines Unternehmens, weiterer Organisationen unterschiedlicher Rechtsformen einschließlich Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die auf der Lobbyliste des Landtages stehen;
- Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer gewinnorientierten Gesellschaft oder Unternehmens;
- Im Rahmen eines Angestelltenverhältnisses ausgeübte Tätigkeiten für gewinnorientierte Unternehmen oder selbständig zur Steigerung des persönlichen Einkommens oder zur persönlichen Gewinnerzielung;
- Abschluss von Vereinbarungen, nach denen dem Mitglied des Landtages nach Beendigung des Mandats bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen;
- Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften , wenn dadurch ein wirtschaftlicher Einfluss auf ein Unternehmen begründet wird.

Nebeneinkünfte

- Nebeneinkünfte sind zu spenden (Euro/Cent);
- Gespendete Nebeneinkünfte für Tätigkeiten und Verträge, die mit dem Mandat vereinbar sind, werden für jede Quelle einzeln und exakt (Euro/Cent) nachgewiesen und veröffentlicht.

Veröffentlichung

- Alle Angaben sind nach angemessener, aber kurzer Frist nach Antritt des Mandats zu machen. Jede Änderung ist entsprechend mitzuteilen.
- Die Angaben werden an geeigneter Stelle (Handbuch, Internetseite des Hessischen Landtags) veröffentlicht.

Spenden

- Mitglieder des Landtages haben über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art, die ihnen für ihre politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung zu führen.
- Eine Spende, deren Wert in einem Kalenderjahr 2.500 Euro übersteigt, ist unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe dem Präsidenten anzuzeigen und zu veröffentlichen
- Geldwerte Zuwendungen sind wie Geldspenden zu behandeln (Ausnahme: Zuwendungen aus Anlass der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben und der Pflege internationaler Beziehungen gelten nicht als Spenden, sind aber anzuzeigen).
- Die Annahme von Geschenken ist generell unzulässig, es sei denn es handelt sich beispielsweise um Gastgeschenke mit Bezug zum Mandat. Sie werden angezeigt und ausgehändigt, können aber durch Zahlung an die Landeskasse erworben werden.

Unvereinbarkeit von Mandat sowie früheren und aktuellen Tätigkeiten

- Interessenverknüpfungen, die sich bei der Beratung von Gegenständen in Ausschüssen aufgrund von früheren Berufstätigkeiten oder aktuellen anzeigepflichtigen Tätigkeiten ergeben, sind offen zu legen, soweit sie nicht aus den veröffentlichten Angaben ersichtlich sind.

Sanktionen

- Nach einem eigenen Prüfverfahren festgestellte Verstöße werden je nach Schwere des Verstoßes und der Schuld mit Ermahnung, Ordnungsgeld oder auch Gegenleistungen (bei Verstöße gegen die Nebeneinkunftsregeln) geahndet. Verstoß und Sanktion werden veröffentlicht (Landtagsdrucksache, Website des Landtages).

IV. Fragenkomplex Karenzzeiten

1. Vor- und Nachteile des Seitenwechsels

Systemische Vorteile sind beim Wechsel vom Mandat in neue Tätigkeiten in der Wirtschaft nicht erkennbar. Für die Behebung etwaiger Kommunikationsprobleme zwischen den Systemen Politik und Wirtschaft sind diese Seitenwechsel irrelevant. Dazu ist die Fallzahl zu gering. Tatsächlich wechseln nur einige wenige Spitzenpolitiker und Spitzenbeamte in einige wenige Großunternehmen. Dieser Wechsel bringt lediglich den betreffenden Ex-Politikern private Vorteile und unter Umständen einigen wenigen Unternehmen einen Nutzen. Er benachteiligt die große Mehrzahl der Unternehmen, die sich Seitenwechsler nicht leisten können. Aus der Wirtschaft sind jedoch auch Stimmen zu vernehmen, die Ex-Politiker für Tätigkeiten in der Wirtschaft nicht geeignet halten. Ebenso ist zu hören, dass sich Unternehmen nicht veranlasst sehen, ehemaligen Politikern, die von ihrem Traum von Macht und Einfluss nicht loslassen können, ein Spielfeld zu bieten. Der politische Schaden, der durch vereinzelte Wechsel prominenter Politiker entsteht, ist ungleich höher als irgendein – ohnehin weitgehend fiktiver – gesellschaftlicher Nutzen des Seitenwechsels.

2. Handlungsbedarf

Für Amts- und Mandatsträger unterschiedlichen Gewichts ist ein gestaffeltes System von Karenzzeiten sinnvoll. Es hat insbesondere die Nähe der neuen beruflichen Tätigkeit zu den Aufgaben während des Mandats oder der Amtszeit in Rechnung zu stellen. Für Minister ist eine Karenzzeit von einer Legislaturperiode vorzusehen.

V. Fragenkomplex Leihbeamte und Kanzleigesetze

1./3 „Leihbeamte“

Für die Beschäftigung von „Leihbeamten“ aus Verbänden und Unternehmen gilt dasselbe wie für den Seitenwechsel: Systemisch irrelevant, politisch hochgradig ärgerlich. Zwar ist die Beschäftigung Ex-terner in der Bundesverwaltung zufrieden stellend geregelt. Aber der praktische Nutzen für die Verwaltung und die Demokratie sind – gemessen am politischen Schaden - verschwindend gering gemessen. Die regelmäßigen Berichte des Bundesministeriums des Inneren über den Einsatz der „Leihbeamten“ signalisieren einen sinkenden und ohnehin verschwindend geringen Anteil von Externen aus Unternehmen und Verbänden. Nicht zu beanstanden ist der beträchtliche Anteil von Externen aus bundesnahen Einrichtungen. Wegen der geringen Fallzahl und der systemischen Irrelevanz ist die Beschäftigung von Leihbeamten verzichtbar und deshalb abzuschaffen.

2./3. „Kanzleigesetze“

„Kanzleigesetze“ können in Einzelfällen sinnvoll und notwendig sein. Voraussetzung, um Gesetze von Dritten außerhalb von Regierung und Parlament formulieren zu lassen, ist volle Transparenz der Auftragsvergabe, der Ergebnisse und ihrer Verwendung sowie eine plausible Begründung. Sie wird in

aller Regel durch die Dringlichkeit, Komplexität der Materie und fehlende Kompetenz in der Verwaltung nachgewiesen. Ein sachlicher Grund, die Mitwirkung Externer an der Formulierung von Gesetzen, nicht lückenlos zu dokumentieren, ist nicht erkennbar. Erforderlich sind entsprechende Verwaltungsvorschriften.

VI. Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen

1./2 Probleme des Regierungssponsorings

Das Sponsoring von Regierungsaktivitäten ist zufrieden stellend geregelt. Die Vorschriften und die regelmäßigen Sponsoring-Berichte legen die Vermutung nahe, dass auf diese Weise nicht unmittelbar Einfluss auf das Regierungshandeln genommen wird. Es handelt sich in verschiedenen Fällen eher um strategisches Lobbying, strategisch orientierte Netzwerkbildung. Als unmittelbaren Nutzen und Gegenleistung versprechen sich die Sponsoren vor allem Werbeeffekte. Zu nicht unbedeutlichen Teilen werden Regierungsaktivitäten gesponsert – etwa Kampagnen im Gesundheitswesen – von denen eigentlich anzunehmen ist, sie müssten der Regierung wichtig genug sein, um sie selbst zu finanzieren. Im allgemeinen Klima der gegenwärtigen Lobbydiskussion ist das Regierungssponsoring trotz sachdienlicher Regeln eine weitere Quelle der Delegitimation der Politik und politisches Ärgernis. Regierungen sind weder Not leidende Künstler, noch Amateurrvereine, die einen Satz Trikots oder Bundesligisten, die neue Spieler brauchen. Regierungen werden aus Steuermitteln finanziert und sind zumindest noch in Deutschland kreditwürdig. Durch das Sponsoring erwecken sie den Eindruck einer Hungerleiderdemokratie, die die notwendigen Mittel nicht selbst erwirtschaften kann. Zum anderen machen sich die Regierungen nicht selten zur Litfasssäule und zum Werbeträger privater Interessen. Neben der inneren Lobby und den Seitenwechslern ist das Regierungssponsoring ein dritter Sektor der Privilegierung von Unternehmen - eben jenen, die sich den Werbeeffekt des Sponsoring leisten können - und damit eine weitere Wettbewerbsverzerrung. Ein Teil der durch Sponsorenmittel finanzierten Aktivitäten ist verzichtbar. Ein anderer Teil der gesponserten Aktivitäten sind laut Sponsoringberichten der Bundesregierung Dienstleistungen der Regierung, die von Vertragspartnern regulär bezahlt werden können. Summa summarum sind die Einnahmen aus dem Sponsoring so gering, dass auf sie verzichtet und der merkwürdige Zustand des Sponsoring einer Regierung beendet werden kann.

3. Anzeigen von Unternehmen in öffentlicher Hand in Parteipublikationen

Unternehmen in öffentlicher Hand haben – wie andere Unternehmen auch – ein Interesse an Kundenwerbung und an der Verbreitung von Information über die eigene Produktpalette. Parteimitglieder können zum anvisierten Kundenkreis gehören. Insofern sind Anzeigen auch in Parteizeitungen legitim. Um den Eindruck der gezielten und einseitigen Parteifinanzierung zu zerstreuen, sind bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. Anzeigen werden in den Publikationen oder auf den Webseiten aller Parteien geschaltet, und sie werden nach den Tarifen der Anzeigenpreislisten der Zeitungen bezahlt. Entsprechende Vorschriften sind erforderlich.

Fraktion Die Linke

1. Offenlegung von Drittaufträge

Nebentätigkeiten von Ministern und Staatssekretären sind unzulässig. Etwaige Honorare (z.B. für Vorträge) sind zurückzuweisen oder zu spenden. Zu Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften von Abgeordneten vgl. insbesondere Antwort auf Frage 3 der SPD, S13ff

2. Vor- und Nachteile von Karenzzeiten

Zu Karenzzeiten vgl. Antworten zu Frage 3 der SPD, S. 16 sowie Fragenkomplex IV, der Grünen, S. 25

3. Transparenz des Spendenflusses

Der Sinn des Vorschlags ist nicht erkennbar.

4. Anzeigen

zu Anzeigen vgl. Antworten zu Fragenkomplex, Frage 3 der Grünen.

**Stellungnahme zur
Anhörung des Ältestenrats des Hessischen Landtags**

„Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus – Anhörung als
Beginn eines gemeinsamen Prozesses“

Drucksache 18/5450 vom 20. März 2012

Antworten zu den Fragenkatalogen

	Seite
Auftrag	3
Vorbemerkung: Lobbyismus und Interessenvertretung als Begriff	3
Fragen der Fraktion der CDU	4
Fragen der Fraktion der SPD	9
Fragen der Fraktion der FDP	12
Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	18
I. Lobbyregister	20
II. Verhaltenskodex für Lobbyisten	24
III. Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten	24
IV. Karenzzeiten	26
V. Leihbeamte und Kanzleigesetze	27
VI. Sponsoring und Beteiligungen	28
Fragen der Fraktion DIE LINKE	30

Der Autor ist für den Europarat und weitere internationale Organisationen als Antikorruptions-Experte tätig. Die Stellungnahme gibt allein seine persönliche Auffassung wieder.

E-Post: info@tilman-hoppe.de

Auftrag

Mit Schreiben vom 10. Dezember 2012 hat der Präsident des Hessischen Landtags um eine schriftliche Stellungnahme gebeten zum „Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus – Anhörung als Beginn eines gemeinsamen Prozesses“, Drucksache 18/5450 vom 20. März 2012. Hierzu hat der Präsident einen Fragenkatalog der Fraktionen des Landtags übermittelt.

Vorbemerkung: Lobbyismus und Interessenvertretung als Begriff

Die Beantwortung nahezu aller folgenden Fragen hängt davon ab, wie man Lobbyismus oder Interessenvertretung definiert.

Interessenvertretung ist der weitere Begriff. Letztlich ist menschliche Kommunikation fasst immer Interessenvertretung. Aber auch aus einem politischen Blickwinkel macht es einen großen Unterschied, ob man den Begriff „Interessenvertretung“ weit fasst, so dass z. B. auch politische Parteien, die Presse oder ein Landwirtschaftsminister¹ eingeschlossen sind, oder enger, so dass nur Interessenvertretung gegenüber politischen Entscheidungsträgern erfasst ist. Der Autor dieser Stellungnahme geht davon aus, dass die Fragesteller sich auf Interessenvertretung gegenüber politischen Entscheidungsträgern beschränken.

Lobbyismus ist ein Unterfall der Interessenvertretung: Allgemein ist damit die vorgenannte Interessenvertretung gegenüber politischen Entscheidungsträgern gemeint. Aber auch hier ist die Palette möglicher Bedeutungen weit: Sie reicht vom Bürger eines Wahlkreises bis zum gewerblichen Dienstleister der Interessenvertretung. Der Autor dieser Stellungnahme geht davon aus, dass die Fragesteller beim Begriff „Lobbyismus“ vom Leitbild des Dienstleisters ausgehen („Einflussnahme auf öffentliche Stellen für einen Dritten“).

Eine ganz andere Frage ist es, wie Lobbyismus in einer künftigen Regelung **juristisch** zu **definieren** wäre. In den Antworten zu Frage 1 und 2 der Fraktion der FPD geht diese Stellungnahme näher auf die Frage ein, wie sich „Lobbyismus“ als Regelungstatbestand sinnvoll definieren und abgrenzen lässt.

¹ Siehe z. B. den Netzauftritt des bayerischen Landwirtschaftsministers: Zu den Aufgaben gehört eine „gezielte Unterstützung der Landwirte in Bayern“, <http://www.stmelf.bayern.de/landwirtschaft/index.php>.

Fragen der Fraktion der CDU

1. *Welche Rolle spielt Lobbyismus und die Beratung durch Interessenvertretungen im Rahmen der repräsentativen Demokratie?*

Interessenvertretung ist integraler Bestandteil jeder Demokratie. Eine Reihe von Bestimmungen im Grundgesetz zielt unter anderem darauf ab, den Freiraum für Interessenvertretung und -bekundung gegenüber politischen Entscheidungsträgern zu schaffen. Hierzu gehören insbesondere: Freiheit der Kundgabe religiöser und weltanschaulicher Überzeugungen (Artikel 4), Meinungsfreiheit (Artikel 5), Versammlungsfreiheit (Artikel 8), Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit (Artikel 9), Petitionsrecht (Artikel 17), Schutz der Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern (Artikel 47).

Unterhalb der Verfassung findet sich in der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien“² eine Bestimmung zu Interessenvertretern, § 47 „Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden“:

„Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind [...].“

Die systematische Beteiligung von Interessenverbänden stellt sicher, dass der Gesetzgeber über die tatsächlichen und normativen Aspekte einer künftigen Regelung möglichst vollständig informiert ist und private Akteure damit an der Gesetzgebung beteiligt sind. Eine entsprechende Vorschrift findet sich in § 56 „Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Hessen“.³

„§ 56 Unterrichtung der beteiligten Fachkreise und Verbände, der kommunalen Spitzenverbände sowie der oder des Behindertenbeauftragten der Landesregierung

(1) Bei der Vorbereitung von Gesetzen können die Vertretungen der beteiligten Fachkreise oder Verbände unterrichtet und um Überlassung von Unterlagen gebeten werden sowie Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Soll der Entwurf vertraulich behandelt werden, ist dies zu vermerken [...].“

2. *Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 12. Mai 1992 (BVerfGE 86, 90 [109]) dem Gesetzgeber aufgegeben sich über die tatsächlichen Grundlagen seiner Abwägung aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild zu verschaffen. Welche Pflicht Lobbyisten/Interessenvertreter in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen ergeben sich daraus?*

² Bekanntmachung des Bundesministeriums des Innern vom 13. November 2006 mit Wirkung zum 1. Dezember 2006, GMBI. 1133, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.html>.

³ Vom 5. Januar 2011, StAnz. 03/2011, S. 70 (17. Januar 2011); http://stanz.ms-visucom.de/anwendungen/ms-visucom/bilder/firma80/2011_public/Ausgabe_03_2011.pdf.

Das BVerfG hat in seinem „Papenburg“-Beschluss den folgenden Leitsatz Nr. 3 formuliert:

„Der Gesetzgeber muss sich über die tatsächlichen Grundlagen seiner Abwägung aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild verschaffen.“

In der Begründung heißt es hierzu:

„Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht nachzuprüfen, ob der Gesetzgeber den für seine Regelung erheblichen Sachverhalt ermittelt und dem Gesetz zugrundegelegt hat und ob er die im konkreten Fall angesprochenen Gemeinwohlgründe sowie die Vor- und Nachteile der gesetzlichen Regelung in die vorzunehmende Abwägung eingestellt hat.“

Aus dieser Begründung folgt keine unmittelbare Pflicht, Lobby-Dienstleister anzuhören, Der Gesetzgeber kann auch anderweitig sicherstellen, über alle wesentlichen tatsächlichen und wertungsmäßigen Umstände einer künftigen Regelung informiert zu sein. Dies ließe sich z. B. dadurch realisieren, dass der Gesetzgeber sich direkt bei den Betroffenen informiert, ohne den Zwischenschritt von Lobbyisten. Ob dies zweckmäßig wäre, ist eine andere Frage.

3. *Welche Formen unzulässiger Einflussnahme durch Interessenvertretungen gibt es? Welche Formen unzulässiger Einflussnahme sind in Deutschland nachgewiesen?*

Die Beantwortung der Frage hängt davon ab, was das Recht als „unzulässig“ definiert. Sinn und Zweck einer Lobbyismus-Regelung ist insbesondere diese Definition.

Es lassen sich vier Fallgruppen unterscheiden:

- a. **Straftaten:** Bestechung von Abgeordneten (108e Strafgesetzbuch), Verstöße gegen § 31d Parteiengesetz, etc.
- b. Nicht strafrechtlich **sanktionierte** Regelverstöße: Ausschluss eines Interessenverbandes von der Anhörung (Anlage 2 Geschäftsordnung Bundestag), ein Lobbyist für die Apothekerschaft verschafft sich in einem Ministerium illegal Daten (Ordnungswidrigkeit nach § 43 Bundesdatenschutzgesetz), etc.
- c. **Nicht sanktionierte** Regelverstöße: Ein Lobbyist wendet mehreren Abgeordneten jeweils 10.000 € zu, damit diese im Parlament einen Gesetzesvorschlag einbringen. Die Vorgehensweise verletzt den Grundsatz des freien Mandats (§ 44a AbgG), ist aber für den Lobbyisten nicht sanktioniert.
- d. **Keine Regelverstöße**, aber ethisch fragwürdige Verhaltensweisen: Ein Lobbyist der Pharmaindustrie gibt sich gegenüber einem Abgeordneten als Interessenvertreter einer Selbsthilfegruppe von Patienten aus; ein Lobbyist der Waffenindustrie schaltet in der Wahlkreiszeitung eines Mitglieds des Verteidigungsausschusses Anzeigen für seinen Auftraggeber, etc.

Alle vier Fallgruppen sind in Deutschland offenbar aufgetreten:

- a. **Straftaten:** Siehe z. B. die Abstimmung über die Ostverträge im Jahr 1972, bei der sich der Abgeordnete Julius Steiner gegen ein Bestechungsgeld in Höhe von 50.000 DM der Stimme enthielt.⁴
- b. Nicht strafrechtlich **sanktionierte** Regelverstöße: Siehe z. B. die Zahlungen des Flick-Konzerns an zahlreiche Parlamentarier in den Jahren 1969 bis 1980⁵, oder im „Kohl“-Parteispenden-Skandal – das Parteiengesetz enthielt damals noch keine Strafvorschrift.
- c. **Nicht sanktionierte** Regelverstöße: Siehe z. B. bereits 1950 die umstrittene Behauptung des Vorsitzenden der Bayernpartei, ein Abgeordneter seiner Partei habe sich im Bundestag gegen Geldzahlungen für die Erdölindustrie eingesetzt.⁶
- d. **Keine Regelverstöße**, aber ethisch fragwürdige Verhaltensweisen: Siehe z. B. die Schaltung von Anzeigen des Rüstungskonzerns EADS in der Wahlkreiszeitung („Rheingau-Taunus Monatsanzeiger“) des CDU-Bundestagsabgeordneten Klaus-Peter Willsch.⁷ EADS hatte in der Wahlkreiszeitung neben dem „Rheingauer Weingut“ oder der „Rüdesheimer Backstube“ wohl nicht mit Blick auf die lokale Leserschaft geworben, sondern weil der Abgeordnete „im einflussreichen Haushaltsausschuss des Bundestags [sitzt], der auch Geld für das Verteidigungsbudget bewilligt“⁸. Der Lobbyismus erfolgte in diesem Fall allerdings direkt und ohne Zwischenschaltung eines Lobby-Dienstleister.

Weitere Fälle z. B. bei Hans-Martin Tillack, Die korrupte Republik, 2009 (287 Seiten).

4. Welche Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme gibt es?

Man kann drei Arten unterscheiden:

- freiwillige/unverbindliche Maßnahmen

⁴ Aussage des Abgeordneten Steiner vor dem Untersuchungsausschuss „Steiner/Wienand“, BT-Drs. 7/1803, S. 39 („Der Zeuge Steiner hat angegeben, dies sei die Summe gewesen, die er am Vortag vom Zeugen Wienand für sein Verhalten bei der Abstimmung über den Misstrauensantrag erhalten habe.“); siehe auch den Hinweis des ehemaligen Leiters der Auslandsaufklärung des Ministeriums für Staatssicherheit, Markus Wolf, in seinen Memoiren, Markus Wolf, Spionagechef im geheimen Krieg: Erinnerungen, Berlin 1997, S. 261: „Ich stellte aus unserer Kasse 50.000 DM zur Verfügung, um Steiner zur Stimmabgabe gegen das Misstrauensvotum zu bewegen. Später behauptete Steiner, von Wienand 50.000 DM erhalten zu haben. Der Sachverhalt wurde nie geklärt, und deshalb ist auch die Frage nicht zu beantworten, ob der CDU-Mann möglicherweise zweimal kassiert hat.“

⁵ Vgl. Landgericht Bonn, Urteil vom 16. Februar 1987, 27 F 7/83: Freispruch von Otto Graf Lambsdorff vom Vorwurf der Bestechlichkeit trotz „schwerwiegender Verdachtsmomente“.

⁶ Aussage des Vorsitzenden der damals mit der CSU konkurrierenden Bayernpartei, Dr. Joseph Baumgartner, vor dem hierzu eingesetzten Untersuchungsausschuss „Spiegel“, BT-Drs. 1/2274, S. 15 („Der Abgeordnete Aumer bestreitet nachdrücklich, am 28. Februar 1950 zugegeben zu haben, er habe 1.000 DM erhalten dafür, dass er für den 53-Pfennig-Preis im Bundestag spreche. Allerdings haben die Abgeordneten Dr. Baumgartner und Dr. Falkner ausdrücklich bestätigt, dass gerade diese Angabe Aumers [...] so gefallen sei [...]“).

⁷ FAZ vom 23. Juli 2007, „Klaus-Peter Willsch – Ein Hinterbänkler gerät unter Beschuss“, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/region/klaus-peter-willsch-ein-hinterbaenkler-geraet-unter-beschuss-1462260.html>.

⁸ FAZ a.a.O.

- Maßnahmen der Zivilgesellschaft
- verbindliche Maßnahmen/Regelungen

Freiwillige Maßnahmen

Diesen Weg hatte die Europäische Kommission im Jahr 2008 gewählt und ein freiwilliges Lobbyregister eingeführt. Das Register hat Kritik erfahren, insbesondere weil wichtige Interessenvertreter davon abgesehen haben sollen, sich zu registrieren.⁹

Maßnahmen der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaftliche Akteure können den Einfluss von Lobbyisten transparent machen und so über die Öffentlichkeit auf Lobbytätigkeiten einwirken. Zum Beispiel legen die Autoren der Netzseite „Lobbyplag“ („Lobbyisten-Plagiat“) offen, welche Textbausteine der Gesetzgeber von Lobbyisten wörtlich übernommen hat.¹⁰

Verbindliche Maßnahmen/Regelungen

Eine erste Maßnahme ist es überhaupt erst einmal zu diskutieren und zu definieren, was unzulässig ist oder sein soll. Diese Definitionen können in einen Verhaltenskodex einfließen, der auch Bestandteil der verbindlichen Lobbyismus-Regelung sein kann. Zum Teil sind die Verhaltensregeln schon in den Lobbyisten-Gesetzen enthalten.¹¹ Sanktionen können den Verhaltenskodex flankieren. Registriert sich ein Lobbyist nicht oder macht er falsche Angaben, so zieht dies nach allen ausländischen Regelungen mindestens eine Geldbuße nach sich. In Österreich ist zudem die Nichtigkeit des Lobbyisten-Auftrages vorgesehen (§ 19 Lobby-Gesetz).¹² In Kanada besteht ferner die Möglichkeit einer Haftstrafe von bis zu zwei Jahren, in den Vereinigten Staaten von bis zu fünf Jahren.¹³ In jedem Fall wirkt schon Transparenz (Registrierung) in bestimmtem Umfang einer unzulässigen Einflussnahme entgegen.

5. *Wie effektiv sind diese Maßnahmen? Hier insbesondere: Wie effektiv ist ein (verpflichtendes) Lobbyregister? Kann dieses unzulässige Einflussnahme verhindern?*

Bislang handeln Lobbyisten und ihre Adressaten zu weiten Teilen in einem Regelungsvakuum: Es ist völlig unklar, was zulässig ist, und was nicht. Eine Regelung würde es überhaupt erst einmal ermöglichen, sich „zulässig“ oder „unzulässig“ zu verhalten. Gesetzgeberisches Ziel einer Regelung wäre daher wohl nicht nur, unzulässiger Einflussnahme

⁹ http://lobbypedia.de/wiki/Lobbyregister_EU.

¹⁰ www.tagesschau.de/ausland/lobbyplag100.html.

¹¹ So z. B. § 21 des ungarischen Lobbyisten-Gesetzes, Törvény a lobbitevékenységéről Nr. XLIX v. 13. 2. 2006, www.nhh.hu/dokumentum.php?cid=8273 (Gesetz mittlerweile neugefasst).

¹² Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und Änderung des Gerichtsgebührengesetzes vom 27. Juni 2012, BGBl. I Nr. 64/2012, http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_64.

¹³ Hoppe, „Transparenz per Gesetz? Zu einem künftigen Lobbyisten-Register“, Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, 39, 40, http://tilman-hoppe.de/ZRP_2009_39.pdf.

entgegenzuwirken, sondern auch deren Unterscheidung von zulässiger Einflussnahme. Transparenz würde es insbesondere den Medien ermöglichen, unzulässigen Einflussnahmen nachzugehen. Bei Sanktionen ist als allgemeinem gesetzgeberischem Mittel von einer gewissen Abschreckungswirkung auszugehen.

6. *Mit welchen Rechten kollidieren (verpflichtende) Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme (z.B. Freiheit des Mandats, Art. 38 Abs. 1 GG o. Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG)? Sind Eingriffe in diese Rechte zu rechtfertigen?*

Lobbyismus-Regulierungen können in alle unter Frage 1 genannten Grundrechte eingreifen. Im Übrigen kann auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen sein (Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz). Für alle diese Grundrechte kommt eine Rechtfertigung des Eingriffs in Betracht. Rechtfertigendes Schutzgut könnte z. B. ein fairer Wettbewerb bei der Interessenvertretung als Bestandteil des Demokratieprinzips sein (Artikel 20 Grundgesetz), oder die Unabhängigkeit des Mandats (Artikel 38 Grundgesetz). Für eine Lobbyismus-Regelung bestehen jedenfalls keine von vornherein unüberwindlichen Verfassungshindernisse.

7. *In welchem Verhältnis stehen Aufwand zur Einführung und Eingriffe in Rechte bei Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme zu den nachweislichen Fällen unzulässiger Einflussnahme?*

Eine Regelung könnte überhaupt erst einmal definieren, was zulässig ist und was nicht. Hier ließe sich mit geringem Aufwand eine hohe Wirkung erzielen. Im Übrigen steht der Aufwand wohl ungefähr in einem Verhältnis wie bei der Kontrolle der Parteienfinanzierung oder bei der Vorbeugung von Korruption: In beiden Bereichen gelangt nur eine überschaubare Zahl an Fällen vor Gericht, die Regelungen verhindern aber per se eine ungleich höhere Zahl an regelwidrigen Verhaltensweisen (z. B. das Rotations- oder Vier-Augen-Prinzip im öffentlichen Vergabebereich).

Mehrere Sachbücher listen zahlreiche Fälle problematischer Einflussnahme auf, siehe z. B. Hans-Martin Tillack, *Die korrupte Republik*, 2009 (287 Seiten).

Fragen der Fraktion der SPD

1. Welche Regelungen sollte ein Lobby-Register beinhalten?

Die Antwort hängt davon ab, was gesetzgeberisches Ziel einer Regelung ist. Zum international üblichen Regelungskanon gehören:¹⁴

- Definitionen:
 - Lobbyist
 - Anwendungsbereich
 - Parlament, Exekutive, Judikative
 - Ausnahme für geringfügige Lobbytätigkeiten (geringer Umfang oder finanzieller Aufwand)
 - Ausnahme für „öffentliche“ Einflussnahmen (Anzeigenschaltung in Zeitungen, offene Briefe, Stellungnahmen in öffentlichen Anhörungen etc.), da kein Bedarf nach zusätzlicher Transparenz in diesen Fällen.

Alle vorgenannten Fälle sind definitionsgemäß Lobbyismus, könnten aber aus rechtspolitischen Gründen z. B. von einer Registerpflicht ausgenommen werden, gleichwohl z. B. aber den Verhaltenspflichten unterfallen.
- Register
 - Eintragungspflichtige Informationen (Mitarbeiter, Auftraggeber, Aufträge, Finanzierung, etc.)
 - Turnus
 - Veröffentlichung
- Verhaltenspflichten (Interessenskonflikte, Verbot von Erfolgshonoraren, etc.) und Verbotstatbestände (z. B. Karenzzeiten)
- Sanktionen
- Zuständiges Überwachungsorgan¹⁵

Zusätzlich ist die Frage zu beantworten, auf welcher Ebene das Register geregelt ist. Es bieten sich zwei Möglichkeiten an:

- Geschäftsordnung des Parlamentes und der Ministerien
- Gesetz

¹⁴ Hoppe, „Transparenz per Gesetz? Zu einem künftigen Lobbyisten-Register“, Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, 39f., http://tilman-hoppe.de/ZRP_2009_39.pdf; Schmedes, Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2009, S. 543-560.

¹⁵ Siehe hierzu den Vorschlag eines „Interessensvertretungsbeauftragten beim Bundestag“: Schmedes, Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/2009, S. 543, 556.

Der Vorteil einer Geschäftsordnungsregelung ist die fehlende Grundrechtsrelevanz. Es handelt sich um reines Binnenrecht. Allerdings kann eine Geschäftsordnung Lobbyisten keine Sanktionen wie z. B. Geldbußen auferlegen.¹⁶

2. *Mit welchen Regeln soll die Lobby-Tätigkeit transparent und kontrollierbar gemacht werden?*

Das Register dient der Transparenz und Kontrolle, die Verhaltenspflichten und Verbotsstatbestände allein der Kontrolle. Sanktionen dienen der Durchsetzung von Transparenz und Kontrolle. Die Definitionen dienen allein dazu, den Anwendungsbereich der Regelung festzulegen.

3. *Wie ist ein Verbot von Nebentätigkeiten der Abg. für registrierte Lobbyisten einzuschätzen?*

Ein solches Verbot würde dem unabhängigen Mandat dienen. Zumindest würde ein solches Verbot aber den Anschein vermeiden, dass Mandat und gewerblicher Lobbyismus für Dritte verquickt würden, und der Abgeordnete nicht mehr als „Vertreter des ganzen Volkes“ erschiene (Artikel 38 Grundgesetz). Ein solches Verbot wäre verfassungsrechtlich genau zu begründen. Interessenskonflikte können auch bei anderen Berufen von Abgeordneten auftreten; daher wäre ein Verbot im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz im Einzelnen zu rechtfertigen. Im Übrigen wäre auch genau darzulegen, dass sich die Interessenskonflikte nicht auch durch ein milderes Mittel verhindern ließen wie z. B. durch Anzeigepflichten nach § 44a Abs. 4 Abgeordnetengesetz. Der internationale Vergleich zeigt aber, dass Inkompatibilitäten in Lobbyisten-Regelungen verfassungsrechtlich offenbar möglich sind; siehe z. B. § 8 „Tätigkeitseinschränkung“ des österreichischen Lobby-Gesetzes:

„Ein Funktionsträger [Inhaber eines öffentlichen Amtes/Mandats] darf während der Dauer seiner Funktion nicht als Lobbyist tätig werden.“¹⁷

4. *Wie ist eine Berichtspflicht öffentlicher Institutionen im Bezug auf externen Sachverstand (z.B. bei der Erarbeitung von Gesetzen, Programmen, Erlassen) zu beurteilen?*

Die Berichtspflicht würde der Transparenz dienen. Verfassungsrechtliche Hindernisse einer solchen Regelung sind nicht ersichtlich.

¹⁶ Hoppe, „Transparenz per Gesetz? Zu einem künftigen Lobbyisten-Register“, Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, 39, 40, http://tilman-hoppe.de/ZRP_2009_39.pdf.

¹⁷ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und Änderung des Gerichtsgebührengesetzes vom 27. Juni 2012, BGBl. I Nr. 64/2012, http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_64.

5. *Wie beurteilen Sie den Wechsel aus einer politischen Tätigkeit in die Lobby-Tätigkeit und umgekehrt und wie könnten Abhängigkeiten hier vermieden werden (z.B. durch Karenzfristen)?*

Bei derartigen Wechseln bestehen die folgenden Gefahren:

- Nutzung vertraulicher Informationen für die Lobbytätigkeit.
- Verzerrung des fairen Wettbewerbs bei der Interessenvertretung durch besseren Zugang des ehemaligen Amtsträgers.
- Gefahr der unlauteren Beeinflussung eines bestehenden Amtsträgers mit dem Versprechen einer künftigen Tätigkeit für den Lobbyisten oder durch eine nachfolgende Belohnung.
- Konflikte zwischen den Interessen des (früheren) Amtsträgers und des Lobbyisten/Auftraggebers.
- Beschädigung des Ansehens des Amtes durch die anschließende Tätigkeit als Lobbyist.

Karenzfristen sind das international übliche Mittel, um den vorgenannten Gefahren zu begegnen. In den Vereinigten Staaten widmet der „Honest Leadership and Open Government Act of 2007 Act“ diesem Thema einen eigenen Abschnitt mit fünf Paragraphen.¹⁸ Für Senatoren gilt z. B. eine Karenzzeit von zwei Jahren, bevor sie als Lobbyisten tätig werden können. In Mazedonien gilt eine Karenzzeit von einem Jahr ab Ende der Amtsbezüge.¹⁹

¹⁸ Title 1, Sections 101-105, www.fec.gov/law/feca/s1legislation.pdf.

¹⁹ Artikel 8 Gesetz über Lobbyismus vom 27. August 2008.

Fragen der Fraktion der FDP

1. *Wie definieren Sie Lobbyismus und Lobbyisten?*

Diese Frage zielt auf den Kern jeder Lobbyismus-Regelung. Es ist wohl auch die letztlich schwierigste Frage einer Regelung.

Lobbyismus

Ohne eine Definition von Lobbyismus kommt keine Regelung aus. Einigkeit besteht darüber, dass es bei Lobbyismus um Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse öffentlicher Funktionsträger geht. Alles Weitere ist Wertungsfrage. Eine Definition von Lobbyismus muss sich dazu verhalten, ob sie insbesondere die folgenden Punkte erfasst:

- Entgeltliche oder auch unentgeltliche Tätigkeiten?
- Einflussnahme auf Legislative, Exekutive und Judikative?
- Einflussnahme für Dritte oder auch in eigener Sache?
- Zusätzlich zu Einflussnahme auch Informationsgewinnung?²⁰

Ferner ist Lobbyismus zwingend von anderen Tätigkeiten der Interessenvertretung abzugrenzen:

- Rechtsdienstleistung.
- Diplomatie.
- Wahrnehmung öffentlicher Ämter (Abgeordneter etc.).
- Interessensvertretung in förmlichen Verfahren (Vergabeverfahren, Petitionsverfahren, etc.).

Im Übrigen steht es dem Gesetzgeber in den Grenzen des Gleichheitsgrundsatzes frei, Ausnahmeregelungen oder Privilegierungen zu schaffen, z. B. für:

- Religiöse Interessensverbände (z. B. Zentralräte der Juden und Muslime; eine solche Ausnahme gälte dann nach der Rechtsprechung aber wohl auch für offenkundig sektenartige Vereinigungen wie Scientology).²¹
- Gesetzlich vorgeschriebene Berufsverbände (Handwerkskammern etc.).²²
- Tarifparteien nach Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz.²³

²⁰ Siehe hierzu die Definition von Transparency International unter Nr. 2 des „Verhaltenskatalogs für verantwortliche Interessenvertretung“, April 2009, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Verhaltenskatalog_09-04-27.pdf.

²¹ Vgl. USA: Section 3 (8) B xviii Lobbying Disclosure Act, Public Law 104-65-DEC. 19, 1995 109 Stat. 691, <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

²² Privilegierung nach § 1 Abs. 4 Lobby-Gesetz Österreich, Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und Änderung des Gerichtsgebührengesetzes vom 27. Juni 2012, BGBl. I Nr. 64/2012, http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_64.

Ferner kommen auch Ausschlussgründe in Betracht, z. B. für:

- Straftäter.²⁴

Die Definition des Bundestages ist auffallend kurz:

„Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten“.²⁵

Diese Definition schließt selbstständige, gewerblich tätige Lobbyismus-Dienstleister ebenso aus wie angestellte, hausinterne Lobbyisten (neudeutsch: „In-House-Lobbyisten“). Dieses Problem vermeidet der wohl erste Vorschlag eines umfassenden juristischen Lobbyismus-Tatbestands für das deutsche Recht aus dem Jahr 2009:²⁶

„Lobbyismus ist jede gezielte Einflussnahme auf öffentliche Stellen, die außerhalb einer politischen Partei, eines förmlichen Verfahrens, öffentlichen Amtes, Mandats oder Auftragsverhältnisses und ohne Leistung eines Rechtsdienstes für einen Dritten ausgeübt wird, damit die Interessen des Dritten bei Entscheidungen der Rechtsetzung oder Verwaltung möglichst vollständig Niederschlag finden.“

Hiernach können auch Rechtsanwälte Lobbyismus betreiben.²⁷ Da sie dann definitionsgemäß keinen Rechtsdienst erbringen, besteht für ihre Registerangaben – wie bei anderen Lobbyisten auch – kein Bedürfnis für den sonst geltenden verfassungsrechtlichen Verschwiegenheitsschutz²⁸. Bislang besteht keine Notwendigkeit, die Rechtsprechung in den Kreis der Tatbestandsalternativen einzubeziehen.²⁹ Zwar können Entscheidungen der Bundesgerichte mehr wirtschaftliche Auswirkung haben als ein Gesetz. Kontaktaufnahmen von Lobbyisten zu Richtern sind aber unüblich. Im Übrigen wirken Genehmigungsvorbehalte für Nebentätigkeiten Interessenkollisionen von Bundesrichtern³⁰ entgegen; zu-

²³ So im Ergebnis Sodan, Lobbyismus als Verfassungsproblem, LKV 2012, 193, 201, allerdings mit einer kaum überzeugenden Begründung, die sich für die verfassungsrechtliche Abwägung vor allem auf politische Äußerungen in Parlamenten und auf einfachgesetzliche Bestimmungen stützt, und der Koalitionsfreiheit einen verfassungsrechtlichen Vorrang vor dem Demokratiegebot und dem freien Abgeordnetenmandat einräumt. Im Übrigen legt der Beitrag nicht im Einzelnen dar, warum eine Registrierungspflicht für Lobbytätigkeiten in den Schutzbereich des Grundrechts eingreifen sollte.

²⁴ Siehe z. B. Alaska Statutes, Title 24 Legislature, Chapter 45 Regulation of Lobbying, Section 41 Registration; Disqualification (AS 24.45.041(i)): “that the lobbyist has not been previously convicted of a felony involving moral turpitude”.

²⁵ Geschäftsordnung Bundestag, Anlage 2.

²⁶ Hoppe, „Transparenz per Gesetz? Zu einem künftigen Lobbyisten-Register“, Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, 39, 40, http://tilman-hoppe.de/ZRP_2009_39.pdf; die Original-Definition enthält die Ausnahme „politische Partei“ noch nicht.

²⁷ Vgl. Geiger, NJW 2003, 2878.

²⁸ Hierzu BVerfG, NJW 2004, 1305 (1307).

²⁹ Siehe von Mangoldt/Klein/Starck-Classen, Grundgesetz, 5. Aufl., 2005, Art. 97 Rdnr. 35: verfassungsrechtliches Verbot der Einflussnahme von Verbänden auf Richter.

³⁰ Vgl. z. B. Manager Magazin, 17. Juli 2003, Strafanzeige gegen Bundesrichter, www.manager-magazin.de/geld/artikel/0,2828,257446,00.html: Der Vorsitzende Richter des „bankenfreundlichen“ XI. BGH-Senats habe „aus bankennahen Kreisen Honorare für Vorträge erhalten“.

sätzliche Transparenz nach außen ließe sich wie bei Abgeordneten z. B. über eine Pflicht erreichen, sachlich einschlägige Auftraggeber zu veröffentlichen.

Was angestellte, hausinterne Lobbyisten anbelangt, üben diese nicht für sich selbst, sondern für einen Dritten, ihren Arbeitgeber, Einfluss aus. Ihre Tätigkeit ist damit von obiger Definition erfasst.³¹

Von der Definition des Lobbyismus zu unterscheiden ist eine Einschränkung des Anwendungsbereichs einer Regelung (siehe hierzu schon die Antwort zu Frage 1 der Fraktion der SPD):

- Ausnahme z. B. für (Teile der) Judikative als Adressat.
- Ausnahme für geringfügige Lobbytätigkeiten (geringer Umfang oder finanzieller Aufwand).
- Ausnahme für „öffentliche“ Einflussnahmen (Anzeigenschaltung in Zeitungen, offene Briefe, Stellungnahmen in öffentlichen Anhörungen etc.), da kein Bedarf nach zusätzlicher Transparenz in diesen Fällen.

Alle vorgenannten Fälle sind definitionsgemäß Lobbyismus, könnten aber aus rechtspolitischen Gründen z. B. von einer Registerpflicht ausgenommen werden, gleichwohl z. B. aber den Verhaltenspflichten unterfallen.

An der oben genannten Definition orientiert sich ungefähr auch das österreichische Lobby-Gesetz in § 1 „Anwendungsbereich“³², das aber unentgeltliche Einflussnahmen und hausinterne Lobbyisten ausnimmt:

„(1) Dieses Bundesgesetz regelt Verhaltens- und Registrierungspflichten bei Tätigkeiten, mit denen auf Entscheidungsprozesse von Funktionsträgern der öffentlichen Hand Einfluss genommen werden soll.

(2) Die in Abs. 1 genannten Tätigkeiten umfassen alle Aktivitäten mit dem Ziel der direkten Einflussnahme auf einen bestimmten Entscheidungsprozess der österreichischen Gesetzgebung und Verwaltung.

(3) Dieses Bundesgesetz ist nicht anzuwenden

1. auf unentgeltliche Tätigkeiten im Sinne der Abs. 1 und 2,
2. auf Tätigkeiten in Ausübung einer Funktion der öffentlichen Hand,

³¹ Vgl. Sect. 3 (10) Lobbying Disclosure Act, Public Law 104-65-DEC. 19, 1995 109 Stat. 691: „[L]obbyist’ means any individual who is employed or retained by a client for [...] lobbying“, <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>.

³² Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG und Änderung des Gerichtsgebührengesetzes vom 27. Juni 2012, BGBl. I Nr. 64/2012, http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=BgblAuth&Dokumentnummer=BGBLA_2012_I_64.

3. auf die Wahrnehmung individueller eigener Interessen durch Kontaktaufnahme mit Funktionsträgern,
4. auf die Wahrnehmung oder Vertretung der Interessen einer Partei in einem verwaltungsbehördlichen Verfahren,
5. auf die unmittelbare Rechtsberatung durch Rechtsanwälte oder Notare, Wirtschaftstreuhänder und andere dazu befugte Personen,
6. auf die Wahrnehmung außenpolitischer Interessen im diplomatischen oder konsularischen Verkehr,
7. auf Tätigkeiten im ausdrücklichen Auftrag von Funktionsträgern sowie
8. auf Vergabeverfahren, soweit sie dem Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I Nr. 17/2006, unterliegen.

(4) Die Verpflichtungen aus diesem Bundesgesetz sind auf gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretungen mit Ausnahme der Registrierungspflichtigen (§§ 9 und 13) nicht anzuwenden.“

Lobbyist

Die Definition des Lobbyisten kann jeden umfassen, der Lobbyismus ausübt. Diesem Modell folgen international die meisten Staaten, so z. B. Österreich, § 3 Lobby-Gesetz:

- „1. Lobbying-Auftrag: ein entgeltlicher Vertrag, durch den ein Auftraggeber den Auftragnehmer verpflichtet, Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 auszuüben;
2. Interessenvertretungsunternehmen (IVU): ein Unternehmen, zu dessen Geschäftsgegenstand auch die Übernahme und die Erfüllung von Lobbying-Aufträgen im Sinne der Z 1 zählt;
3. Lobbyist: eine natürliche Person, die als Organ oder Dienstnehmer eines Interessenvertretungsunternehmens (IVU) Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 ausübt oder zu deren Aufgaben dies gehört;
4. Unternehmenslobbyist: ein Organ oder Dienstnehmer, zu dessen Aufgaben es gehört, Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 für seinen Dienstgeber auszuüben;
5. gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretung: ein durch Gesetz eingerichteter Selbstverwaltungskörper, der ausschließlich oder zum Teil berufliche Interessen seiner Mitglieder vertritt.
6. Interessenverband: ein Verein oder ein vertraglicher Zusammenschluss mehrerer Personen, zu dessen Aktivitäten Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 1 und

2 gehören und der weder Interessenvertretungsunternehmen (IVU) noch gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretung ist;

7. Interessenvertreter: ein Organ, Funktionär oder Dienstnehmer eines Interessenverbandes, der für diesen Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 wahrnimmt oder zu deren Aufgaben dies gehört [...].“

Die Vereinigten Staaten fordern neben der Lobbying-Tätigkeit weitere qualifizierende Merkmale, Section 3 Lobbying Disclosure Act of 1995:

„(9) LOBBYING FIRM.-The term ‘lobbying firm’ means a person or entity that has 1 or more employees who are lobbyists on behalf of a client other than that person or entity. The term also includes a self-employed individual who is a lobbyist.

(10) LOBBYIST.-The term ‘lobbyist’ means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six month period.“

2. *Wie unterscheiden sich Lobbyisten von anderen Interessensvertretern?*

Siehe Antwort zu Frage 1 – sie nehmen keine der folgenden Funktionen wahr:

- Rechtsdienstleistung.
- Wahrnehmung in- oder ausländischer öffentlicher Ämter (Abgeordneter, Diplomat, etc.).
- Interessensvertretung in formalisierten Verfahren (Vergabeverfahren etc.).

3. *Welchen Nutzen hätte aus Ihrer Sicht ein Lobbyregister? Wäre ein solches auch freiwillig realisierbar?*

Ein Lobbyregister würde vor allem Transparenz ermöglichen, insofern die registerpflichtigen Angaben aussagekräftig und der Berichtsturnus angemessen wäre. Diese Transparenz würde es insbesondere den Medien oder Interessengruppen ermöglichen, unzulässige Einflussnahmen zu verfolgen.

Freiwillige Registrierungspflichten sind aus dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission bekannt. Ferner haben einige Staaten das Modell der freiwilligen Registrierung gewählt (z. B. Niederlande, Schweiz), meist verbunden mit Erleichterungen

beim Zugang zum Parlamentsgebäude.³³ Hierzu gehört auch Deutschland mit dem Bundestag: Eine gesetzliche Registrierungspflicht besteht nicht. Die Registrierung ist – dem Wortlaut der Regelung nach – lediglich Voraussetzung für eine Anhörung im Bundestag. Merkwürdig mutet es daher aber an, wenn nach einer Auslegungsentscheidung des 1. Ausschusses von 1979 die Anhörung nicht registrierter Verbände gleichwohl zulässig sein soll.³⁴

Schwachpunkt freiwilliger Selbstregulierung der Lobbyismus-Branche ist der wohl fehlende Wille zur Sanktionierung. Einer Umfrage der OECD zufolge haben Lobbyisten-Vereinigungen selten, falls überhaupt je, ein formelles oder informelles Verfahren gegen ein Mitglied durchgeführt wegen Verstößen gegen Verhaltenspflichten. Die OECD hat dies mit „großer Besorgnis“ festgestellt.³⁵

³³ OECD, Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation, GOV/PGC(2009)9, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc\(2009\)9](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc(2009)9).

³⁴ Zitiert bei Ritzel/Bücker/Schreiner, Kommentar GO-BT, Loseblatt, Band 2, § 70, I 1 c; dies widerspricht dem Wortlaut der GO: vgl. Roll, GO-BT, 2001, zu Anlage 2; Schneider/Zeh-Steinberg Parlamentsrecht, 1989, § 7 Rdnr. 117; Trossmann, Parlamentsrecht, 1977, Anlage 1a, Rdnr. 1.

³⁵ OECD, Lobbyists, government and public trust: Promoting integrity by self-regulation, GOV/PGC(2009)9, Randnummer 194: „Of far greater concern for the principle of self-regulation of lobbying behaviour within the private sector is that a majority of those surveyed are unaware of any lobbyist who has ever been penalized for violating a lobbyist code of conduct. This issue is discussed at greater length in the study’s section of interviews and analysis of the operations of individual professional lobbying associations, where it is found that formal and informal disciplinary proceedings are rarely, if ever, conducted by an association against a member.“, [http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc\(2009\)9](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=gov/pgc(2009)9).

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

1. *Welche politischen Vorgänge der jüngeren Vergangenheit in Deutschland sind Ihres Erachtens in besonderem Maße durch Lobbyisten beeinflusst worden und wie bewerten Sie das?*

In der „Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien“³⁶ findet sich eine Bestimmung zu Interessenvertretern, § 47 „Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden“ (siehe Antwort zu Frage 1 der Fraktion der CDU):

„Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind [...].“

Es gibt daher nahezu kein Gesetzgebungsvorhaben, das Lobbyisten nicht beeinflusst haben. Im Übrigen fehlt in Deutschland jegliche systematische Transparenz zu Lobbyismus, so dass unklar ist, welchen Vorgang Lobbyisten besonders beeinflusst haben.

2. *Besteht Ihres Erachtens, wie es jedes zweite deutsche DAX-Unternehmen 2010 in einer Umfrage der „Welt“ geäußert hat, zusätzlicher Regulierungsbedarf im Bereich des Lobbyismus?*

Siehe Antwort zu Frage 5 der Fraktion der CDU: Bislang handeln Lobbyisten und ihre Adressaten in zu weiten Teilen in einem Regelungsvakuum. Es ist völlig unklar, was zulässig ist, und was nicht. Eine Regelung würde es überhaupt erst einmal ermöglichen, sich „zulässig“ oder „unzulässig“ zu verhalten. Eine Regelung würde dem Lobbyismus daher auch den Anschein der Illegalität nehmen.

3. *Welche Chancen und Risiken birgt verdeckter und intransparenter Lobbyismus für das demokratische System?*

Chancen: Nicht regulierter Lobbyismus erfordert keine Bürokratie. Ferner würde transparenter Lobbyismus den Bürger über das wahre Ausmaß informieren und könnte so zu Politikverdrossenheit führen.

Risiken: Nachteile für den fairen Wettbewerb bei der Interessenvertretung als Bestandteil des Demokratieprinzips (Artikel 20 Grundgesetz), oder für die Unabhängigkeit des Mandats (Artikel 38 Grundgesetz). Der Lobbyist und ehemalige Präsident des führenden Dachverbands des Lobby- und Kommunikationsberater (Gesellschaft Public Relations Agenturen e.V.) hat einmal gesagt:

³⁶ Bekanntmachung des Bundesministeriums des Innern vom 13. November 2006 mit Wirkung zum 1. Dezember 2006, GMBL 1133,
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.html>.

„Wer sich Lobbying nicht leisten kann, hat meist auch keine Lobby.“³⁷

Ein regulierter Lobbyismus kann den Lobbyismus-Vorteil finanzieller Mittel nicht ausgleichen, aber zumindest offenlegen.

4. *Wovon ist der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheiderinnen und Entscheidern bisher i.d.R. abhängig?*

- Von der Bereitschaft des Entscheidungsträgers.
- Von mehr oder weniger zufälligen Kontakten.
- Von Netzwerken.
- Von Gefälligkeiten und Zuwendungen.
- Von der Präsenz vor Ort.
- Von politischen Übereinstimmungen oder Gegensätzen.

5. *Wie bewerten Sie, dass die Bundesrepublik Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption zwar 2005 unterzeichnet, bis heute aber nicht ratifiziert hat und welche Risiken ergeben sich daraus?*

Während es mit Stand 9. November 2012 bereits 164 der insgesamt 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen geschafft haben, die UNCAC zu ratifizieren, ist dies Deutschland bislang wie Syrien und Nordkorea nicht gelungen. Hieraus folgen:

- Negatives Ansehen deutscher Unternehmen.
- Negatives Ansehen der deutschen Entwicklungshilfe im Bereich der Antikorruptionsarbeit.
- Kein Zugriff auf vereinfachte Rechtshilfemechanismen gemäß Kapitel IV UNCAC.
- Deutschland ist in den Überwachungsorganen zur UNCAC nicht aktiv vertreten.
- Abgeordnetenbestechung ist bislang nur sehr begrenzt strafbar; die meisten Bestechungstatbestände im Parlament bleiben damit straflos.

Deutschland hat im Übrigen nicht nur die UNCAC, sondern auch die beiden Konventionen des Europarats gegen Korruption³⁸ nicht ratifiziert.

6. *Welche Unterschiede bestehen beim Umgang mit Lobbyismus nach Ihrer Beurteilung zwischen dem Deutschen Bundestag und den Landesparlamenten?*

³⁷ <http://www.derwesten.de/nrz/nrz-info/licht-ins-dunkel-id1147375.html>.

³⁸ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/default_en.asp.

Bislang hat nur ein Landesparlament ein Lobbyregister eingeführt, und zwar Rheinland-Pfalz in der Anlage 6 zur Geschäftsordnung des Landtags.³⁹ Die Regelung in Rheinland-Pfalz ist mit der Regelung des Bundestages nahezu identisch. Lediglich zur Frage der Hausausweise schweigt sich die Regelung des Landtags aus.

I. Lobbyregister

1. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit der seit 1972 beim Deutschen Bundestag geführten freiwilligen Liste der Verbände?

Die Regelung des Bundestages ist die älteste Lobbyisten-Regelung in Europa. Mit der öffentlich zugänglichen Liste hat die Regelung 1972 einen Maßstab gesetzt in Sachen Transparenz. Heute ist die Regelung aber im internationalen Vergleich die schwächste:⁴⁰

- Die Geschäftsordnung des Bundestages kann nur den organisatorischen Umgang mit Lobbyisten innerhalb des Parlamentes regeln, nicht aber den Umgang außerhalb des Parlamentes oder auf Seiten der Bundesregierung.
- Es fehlt eine taugliche Definition des Lobbyisten.
- Es sind lediglich ein paar Eckdaten zu dem Verband selbst registerpflichtig, nicht aber zu den Aktivitäten oder dessen Finanzierung.
- Verhaltenspflichten oder Sanktionen fehlen gänzlich.
- Der 1. Ausschuss des Bundestages hat 1979 der nahezu zahnlosen Regelung gänzlich jeden Biss genommen, indem er – entgegen dem Wortlaut der Geschäftsordnung – die Anhörung nicht registrierter Verbände gleichwohl für zulässig erachtet hat.⁴¹

Zur Anwendung einer Lobby-Regelung auf den Regierungsbereich sei noch folgendes angemerkt: Zum Teil ordnet das Schrifttum den Kontakt zwischen Ministerien und Lobbyisten irrtümlich dem geschützten „regierungsinternen Abstimmungsbereich“ zu;⁴² dieser „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ betrifft nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aber nur „ressortübergreifende und -interne Abstimmungsprozesse“⁴³, nicht aber Abstimmungen mit ressortfremden Dritten. Es stimmt bedenklich, dass Lobbyisten mittlerweile staatsrechtlich offenbar schon zum „ressortinternen“ Bereich der Ministerien zählen sollen. Im Übrigen kommt ein Gutachten der Wissenschaftlichen

³⁹ <http://www.landtag.rlp.de/Dokumente/Rechtsgrundlagen/>.

⁴⁰ Hoppe, „Transparenz per Gesetz? Zu einem künftigen Lobbyisten-Register“, Zeitschrift für Rechtspolitik 2009, 39, http://tilman-hoppe.de/ZRP_2009_39.pdf.

⁴¹ Zitiert bei Ritzel/Bücker/Schreiner, Kommentar GO-BT, Loseblatt, Band 2, § 70, I 1 c; dies widerspricht dem Wortlaut der GO: vgl. Roll, GO-BT, 2001, zu Anlage 2; Schneider/Zeh-Steinberg Parlamentsrecht, 1989, § 7 Rdnr. 117; Trossmann, Parlamentsrecht, 1977, Anlage 1a, Rdnr. 1.

⁴² Sodan, Lobbyismus als Verfassungsproblem, LKV 2012, 193, 197 (linke Spalte).

⁴³ BVerfGE 67, 100, 139.

Dienste des Bundestages zur gegenteiligen Auffassung, nämlich dass ein Lobbyisten-Gesetz nicht in den Kernbereich der Exekutive eingreifen würde.⁴⁴

2a. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem seit 2011 beim rheinland-pfälzischen Landtag geführten „Lobbyistenregister“?

Der bisherige Zeitraum der am 8. Dezember 2011 beschlossenen Regelung dürfte für eine Bewertung zu kurz sein. Im Übrigen gelten die unter der Antwort zu Frage 1 aufgeführten Bedenken auch für die Regelung des Landtags. Positiv ist anzumerken, dass das Lobbyistenregister im Netzauftritt des Landtags auf der Begrüßungsseite unmittelbar aufgeführt ist. Negativ fällt auf, dass die Liste Einträge nicht fortlaufend nummeriert; ferner enthält die Liste im Unterschied zu derjenigen des Bundestags kein Sach- und Namensverzeichnis.

Im Übrigen ist anzumerken, dass der entsprechende „Änderungsantrag SPD, CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 29. November 2011 Vorlage 16/606“ in der Parlamentsdatenbank als „nicht öffentlich“ aufgeführt ist. Für einen Regelungsvorschlag, der auf Transparenz abzielt, erscheint das unpassend. Gleiches gilt für die dazugehörige Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes des Landtags vom 20. September 2011, Vorlage 16/303.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der Koalitionsvertrag der niedersächsischen Regierungsfractionen vom 18. Februar 2013 vorsieht, ein Lobbyisten-Register in Niedersachsen einzuführen.⁴⁵

2b. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem beim US-Kongress geführten Lobbyregister?

Ein Vergleich zwischen der Lobbyismus-Situation beim Hessischen Landtag und dem US-Kongress ist allenfalls bedingt möglich. Auch unterscheiden sich die politischen Systeme sehr, insbesondere im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren und die Parteienfinanzierung. Aus den Erfahrungen mit dem beim US-Kongress geführten Register lassen sich daher nur bedingt Rückschlüsse auf das deutsche System ziehen.

Eine Bewertung wird letztlich immer auf die Frage der Wirksamkeit der Regelung abzielen. Hierüber lässt sich wie bei jeder Vorschrift trefflich streiten. Es ist aber offensichtlich, dass die US-Regelung einen erheblichen Zuwachs an Transparenz gebracht hat und es damit Bürgern und Medien ermöglicht, Vorgänge des Lobbyismus zu recherchieren. Ferner ist davon auszugehen, dass einige zum Teil aufsehenerregende Strafverfahren eine

⁴⁴ WD 3-266/07.

⁴⁵ www.transparency.de/2013-02-15-IFG-Niedersachsen.2242.0.html.

gewisse Abschreckungswirkung entfaltet haben. In diesem Zusammenhang ist das Strafverfahren zu dem US-Lobbyisten Jack Abramoff im Jahr 2006 zu nennen. Der Spiegel berichtet hierzu:

„Der US-Lobbyist Jack Abramoff bekannte sich in dem Verfahren des Betrugs und der Steuerhinterziehung schuldig. Er steht im Mittelpunkt eines verschachtelten Korruptionsnetzes, in dem prominente Abgeordnete Geld erhielten oder mit Golf-Ausflügen, Tickets für Sportveranstaltungen, Abendessen und anderen Zuwendungen bedacht wurden. Das Verfahren dürfte Informationen an die Öffentlichkeit bringen, die mehrere Abgeordnete vor allem der regierenden Republikaner in Bedrängnis bringen könnten.

Vor der im Herbst anstehenden Wahl wäre dies eine schwere Bürde für die Partei von Präsident George W. Bush. Bereits das Geständnis Abramoffs dürfte Schockwellen durch den US-Kongress schicken: Viele Abgeordnete von Regierung und Opposition haben während des Wahlkampfs von der Unterstützung durch Abramoff profitiert. Einige Abgeordnete, die sich vor dem Prozess von dem Lobbyisten distanzieren wollten, haben in den vergangenen Wochen bereits mehr als 200.000 Dollar zurückgezahlt.

Abramoff hatte sich zur Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft bereit erklärt und kann daher auf eine deutliche Reduzierung des Strafmaßes rechnen. Ihm drohen bis zu 30 Jahre Haft. Allerdings wird sich die Strafe wegen des Geständnisses wohl auf maximal elf Jahre belaufen. Sollte Abramoff vollständig mit dem Gericht zusammenarbeiten, könnte die Haftdauer sogar noch weiter verringert werden. Im Rahmen der Vereinbarung zum Schuldeingeständnis erklärte sich Abramoff zudem bereit, mindestens 25 Millionen Dollar an Entschädigung zu bezahlen.“⁴⁶

Nach seiner Entlassung aus dem Gefängnis hat Jack Abramoff darauf hingewiesen, dass Lobbyisten immer wieder neue Schlupflöcher finden würden („Lobbyists could find a way around just about any reform Congress enacted“):

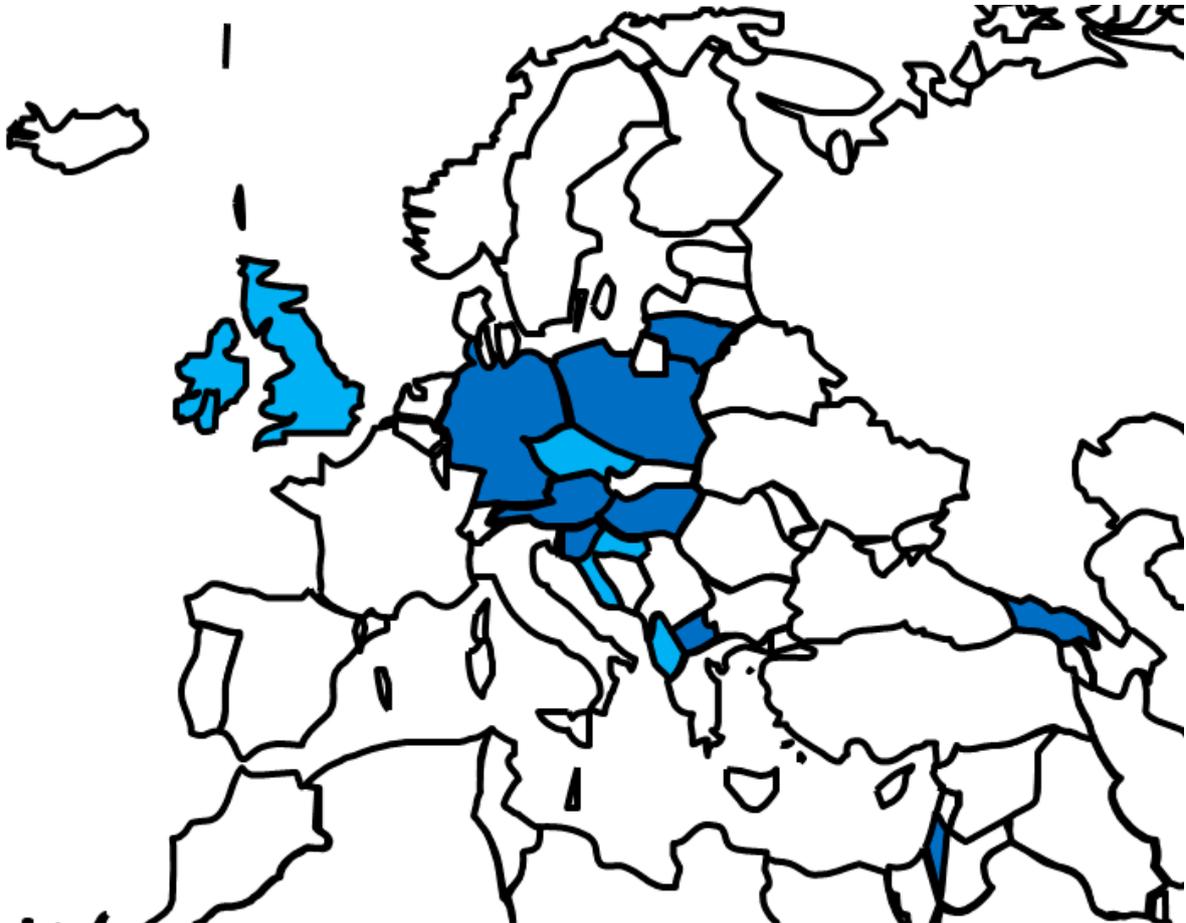
„You can't take a congressman to lunch for \$25 and buy him a hamburger or a steak or something like that,' he said. 'But you can take him to a fund-raising lunch and not only buy him that steak, but give him \$25,000 extra and call it a fund-raiser -- and have all the same access and all the same interactions with that congressman.“⁴⁷

⁴⁶ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/korruptionsprozess-us-lobbyist-bekannt-sich-schuldig-a-393405.html>.

⁴⁷ CNN, 9. November 2011, „Abramoff: Lobbying reforms haven't fixed 'flawed' system“, <http://edition.cnn.com/2011/11/06/politics/abramoff-ethics/index.html>.

3. Welche weiteren Maßnahmen sind Ihnen bekannt und welche davon halten Sie für geeignet, die Transparenz von Lobby-Einflüssen auf politische Entscheiderinnen und Entscheider zu erhöhen?

In den folgenden Ländern Europas und des Nahen Ostens sind Lobbyisten-Regelungen **in Kraft** oder **geplant** (gem. Regierungserklärung) – Stand 5. Januar 2013:



Regelung in Kraft: Deutschland, Georgien, Israel, Litauen, Mazedonien, Österreich, Polen, Slowenien, Ungarn.

Regelung durch Regierung geplant bzw. im Gesetzgebungsverfahren: Irland, Kroatien, Montenegro, Tschechien, Vereinigtes Königreich.

Regelungen sind ferner in Kraft in Australien, Kanada, den USA und Taiwan.

Darüber hinaus finden sich Regelungen auf Eben der Bundesstaaten, z. B. in Australien, Italien, den USA.

Keine der Regelungen enthält Maßnahmen, die nicht auch in der Antwort zu Frage 1 der Fraktion der SPD umrissen sind.

II. Verhaltenskodex für Lobbyisten

1. *Welche Maßnahmen aus dem Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?*

Es ist unklar, ob die Frage auf den eigenen Verhaltenskodex⁴⁸ der degepol oder deren „Eckpunktepapier zu einem Register für Interessenvertreter in Deutschland“⁴⁹ abzielt. Jedenfalls ist keine der beiden Maßnahmen ungeeignet. Das Eckpunktepapier schlägt allerdings freiwillige Verhaltenskodizes vor. Für die Kommunikationspartner von Lobbyisten ist es sicherlich einfacher und einheitlicher, wenn für alle Lobbyisten ein Verhaltenskodex verbindlich gilt. Diese Position nimmt die degepol in ihrem gemeinsamen Positionspapier⁵⁰ mit Transparency International im Ergebnis dann auch ein.

2. *Welche Maßnahmen aus den Grundsätzen der Deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?*

Wie bei Frage 1 ist unklar, welche Grundsätze hier gemeint sind. Dies liegt auch daran, dass der Netzauftritt der DPRG für den einer „Public Relations Gesellschaft“ erstaunlich unübersichtlich ist; Informationen zu Lobbyismus lassen sich nur bei gezielter Suche unter den Rubriken „Themen; Weitere Themen“ finden. 2004 hat die DPRG die Richtlinie des Deutschen Rats für Public Relations (DRPR) „Zur Kontaktpflege im politischen Raum“⁵¹ für sich als verbindlich angenommen. Keine der darin enthaltenen Maßnahmen ist für sich genommen ungeeignet. Es handelt sich allerdings um einen freiwilligen Kodex. Siehe hierzu die Antwort zu Frage 1.

3. *Welche Maßnahmen aus dem „Verhaltenskatalog für eine verantwortungsbewusste Interessenvertretung“ von Transparency International sind aus Ihrer Sicht geeignet?*

Die Frage zielt wahrscheinlich auf den „Verhaltenskatalog für verantwortliche Interessenvertretung“⁵² ab. Keine der darin enthaltenen Maßnahmen ist ungeeignet. Es handelt sich allerdings um einen freiwilligen Kodex. Siehe hierzu die Antwort zu Frage 1.

III. Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

1. *Welche Konflikte können sich aus Nebentätigkeiten von Abgeordneten ergeben?*

⁴⁸ <http://www.degepol.de/grundlagendokumente/verhaltenskodex/>.

⁴⁹ http://www.degepol.de/transparenz/das_eckpunktepapier_der_degepol_zu_einem_register_fuer_interessenvertreter_in_deutschland.pdf.

⁵⁰ http://www.degepol.de/transparenz/das_positionspapier_mit_transparency_international.pdf.

⁵¹ http://www.drpr-online.de/upload/downloads_27upl_file/DRPR_Flyer_Kontaktpflege_Endstand.pdf.

⁵² www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Verhaltenskatalog_09-04-27.pdf.

Nebentätigkeiten können den Abgeordneten finanziell beeinflussen, und ihn Interessenskonflikten aussetzen (§ 44a Abs. 4 Abgeordnetengesetz). Ferner kann eine Nebentätigkeit zumindest den Anschein der Selbstbegünstigung erwecken, wie z. B. im Fall des Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsabgeordneten Ludger Volmer. Die von ihm als Mitgesellschafter kontrollierte Beratungsfirma Synthesis soll insgesamt 400.000 DM Honorar von der Bundesdruckerei erhalten haben, um der Druckerei im Ausland die „Türen zu öffnen“. Volmer wird wie folgt zitiert: „Als Geschäftsmann kann ich nicht verschweigen, dass ich Abgeordneter bin.“ Die Bundesdruckerei habe ihn doch „genau deshalb angeheuert“.⁵³

2. *Wie kann der „Lobbyist mit Bundes- oder Landtagsmandat“ im Interesse der Bürgerinnen und Bürger verhindert werden?*

Alle Abgeordneten sind Lobbyisten aus Überzeugung. Sie setzen sich in politischen Entscheidungsprozessen mehr oder weniger für Interessen Dritter ein, sei es für Selbständige, Landwirte, Europakritiker, Atomkraftgegner, Christen, usw. Zu verhindern ist so weit als möglich, dass Abgeordnete Lobbyisten aufgrund finanziellen Einflusses werden. Dies betrifft folgende Regelungsbereiche:

- Bestechung.
- Parteienfinanzierung.
- Nebentätigkeiten und Interessenskonflikte.
- Karenzzeiten.
- Zuwendungen an Abgeordnete.

Transparency International hat zu nahezu allen Bereichen schon vor Jahren begrüßenswerte Vorschläge gemacht:

- Reform der Regelungen der Abgeordnetenbestechung (§108 e Strafgesetzbuch) und Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption durch Deutschland (Eckpunktepapier, 11. März 2008).⁵⁴
- Behutsame Fortentwicklung der Regelungen der Parteienfinanzierung (Positionspapier, 22. Januar 2007).⁵⁵
- Veröffentlichung der Nebeneinkünfte der Abgeordneten und Ausweitung der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten sowie die Einführung wirksamer Sanktionen bei Verstößen gegen die Regeln (Diskussionspapier, 22. Oktober 2008).⁵⁶

⁵³ Stern, 20. Januar 2005, „Ludger Volmer – Grün und geschäftstüchtig“, <http://www.stern.de/politik/deutschland/ludger-volmer-gruen-und-geschaeftstuechtig-537304.html>.

⁵⁴ <http://www.transparency.de/Abgeordneten-besteuchung.734.0.html>.

⁵⁵ <http://www.transparency.de/Parteienfinanzierung.736.0.html>.

⁵⁶ <http://www.transparency.de/Nebeneinkuenfte-von-Abgeordnet.92.0.html>.

- Einführung einer Karenzzeit für Minister auf Bundes- oder Landesebene und Staatssekretäre, auch wenn diese und politische Beamte auf ihre Versorgungsbezüge verzichten wollen (Positionspapier, 16. Juni 2006).⁵⁷

Wenig Aufmerksamkeit hat bislang das Thema „Zuwendungen an Abgeordnete“ erfahren. Spenden an Abgeordnete unterfallen nicht dem Parteiengesetz, sondern dem Abgeordnetengesetz. Die Regelungen (des Bundestags) sind vielfach lückenhaft. So unterliegt z. B. die Rechnungsführung des Abgeordneten keinerlei Kontrolle.⁵⁸ Ferner besteht nahezu keine Transparenz: Spenden sind erst ab 10.000 € zu veröffentlichen. Eine Übersicht, für welchen Abgeordneten dieser Tatbestand verwirklicht ist, fehlt. Ferner fehlt eine Gesamtübersicht über die Höhe der an alle Abgeordneten in Summe geleisteten Spenden. Allerdings haben Abgeordnetenspenden praktisch wohl eine geringe Relevanz. Nachprüfbar ist diese These bislang jedoch nicht.

3. *Welche Veränderungen der im Hessischen Landtag geltenden Regelungen zu den Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind Ihres Erachtens geboten und warum?*

Die Regelung des § 4b Hessisches Abgeordnetengesetz fällt in Sachen Transparenz hinter den Standard des Bundestages zurück: Für im Handbuch des Landtags angegebene Tätigkeiten ist das Entgelt nicht anzugeben, während die Verhaltensregeln des Bundestags auch für solche Tätigkeiten eine Veröffentlichung in Stufen vorsehen. Gleichwohl ist auch die Regelung des Bundestags verbesserungswürdig, siehe hierzu die Antwort zu Frage 2.

IV. Karenzzeiten

1. *Welche Vor- und welche Nachteile kann der Wechsel zwischen politischem Mandat und Tätigkeit in der Wirtschaft mit sich bringen?*

Vorteile: Ein solcher Wechsel befördert den Erfahrungsaustausch und die Kontaktpflege zwischen Politik und Wirtschaft.

Nachteile: Siehe hierzu die Antwort zu Frage 5 der Fraktion der SPD.

2. *Besteht Ihres Erachtens in diesem Feld zusätzlicher Handlungsbedarf bei den Regelungen für Amts- bzw. Mandatsträger des Landes Hessen?*

Eine Karenzzeit ist im Gesetz über die Bezüge der Mitglieder der Landesregierung⁵⁹ nicht vorgesehen. Für Beamte gilt eine Karenzregelung nur, wenn sie Versorgungsbezüge erhalten. Beide Punkte sind problematisch. Siehe hierzu die Antwort zu Frage III 2 (bei Fußnote 57).

⁵⁷ <http://www.transparency.de/Karenzzeit.859.0.html>.

⁵⁸ Siehe zum Ganzen, wenngleich mit sehr zurückhaltender oder gänzlich fehlender Bewertung: Philipp Austermann, Spenden an Abgeordnete, ZParl 41, 2010 (3), S. 527-534.

⁵⁹ http://www.landesrecht-hessen.de/gesetze/13_Landesregierung/13-24-BezuegeG/BezuegeG.htm.

V. Leihbeamte und Kanzleigesetze

1. *Wie bewerten Sie den Einsatz von „Leihbeamten“, also der Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Landesbehörden?*

Der Einsatz kann einer Landesbehörde zusätzliche Expertise verschaffen. Es sind jedoch die folgenden Grundsätze zu beachten:

- Bundesrechnungshof, Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater, Zusammenfassung vom 29. Januar 2007.⁶⁰
- Transparency International, Transparenz und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung bei Mitarbeit von Externen (Positionspapier, Februar 2008).⁶¹

2. *Wie bewerten Sie die externe Zuarbeit zur oder die teilweise oder komplett externe Formulierung von Gesetzen („Kanzleigesetze“)?*

Transparency International hat in seinem Positionspapier „Transparenz und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung bei Mitarbeit von Externen“ (Februar 2008)⁶² zutreffenderweise folgende Bewertung abgegeben:

„Nur wenn die öffentliche Verwaltung und die Ministerien festgestellt haben, dass diese Aufgaben allein durch eigene Kräfte nicht zu erledigen sind, kommt nach Auffassung von Transparency International Deutschland der Einkauf von externen Beraterleistungen in Betracht (Grundsatz der Subsidiarität des Einsatzes von externen Beratern). Kommt es ausnahmsweise zum Einsatz von externen Beratern, müssen sich die Kosten für den Einsatz in einem marktüblichen Rahmen halten, und ein unzulässiger Einfluss Externer auf die Kernaufgaben der öffentlichen Verwaltung und Ministerien muss verhindert werden. Nur so kann das Vertrauen der Bürger in die Integrität und die Neutralität der Verwaltung aufrecht erhalten werden.“

3. *Welche Maßnahmen halten Sie in diesen beiden Bereichen für geboten?*

Der Bund hat am 17. Juli 2008 die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externer Personen) in der Bundesverwaltung“⁶³ erlassen. Eine entsprechende Regelung fehlt für das Land Hessen, wäre aber angezeigt. Dabei sollten folgende Regelungsdefizite der Bundesregelung behoben werden:

⁶⁰ http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/sonstige-gutachten-berichte-bwv/03-eckpunkte_berater.pdf.

⁶¹ <http://www.transparency.de/Transparenz-und-Unabhaengigkei.1133.0.html>.

⁶² <http://www.transparency.de/Transparenz-und-Unabhaengigkei.1133.0.html>.

⁶³ http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_17072008_O4013300111.htm.

„Transparenzdefizit: Eine wichtige Aussage der Vorschrift besteht darin, dass über den Einsatz dieser Mitarbeiter Berichte erstellt werden müssen. Dadurch ist zwar ein wichtiger Schritt in Richtung Transparenz getan. Problematisch ist jedoch, dass die Berichte offiziell nur für den Haushaltsausschuss, aber nicht für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind.

Schlupfloch befristete Arbeitsverträge: die Verwaltungsvorschrift weist ein großes Schlupfloch auf, das den undokumentierten Einsatz ‚externer Mitarbeiter‘ in Bundesbehörden auch weiterhin ermöglicht: In §1, Absatz 3 wird erklärt, dass ‚entgeltliche Auftragsverhältnisse‘ und ‚befristete Arbeitsverträge‘ nicht unter die Vorschrift fallen, also auch nicht in den Berichten auftauchen müssen. Das heißt, dass der Einsatz externer Berater und von Mitarbeitern in Teilzeitverträgen weiterhin intransparent erfolgen kann.

Keine Transparenz über Anstalten öffentlichen Rechts: Da ein externer Mitarbeiter per Definition der Vorschrift nicht bei einer Anstalt öffentlichen Rechts beschäftigt sein kann, ist außerdem eine große Gruppe von vorne herein ausgeschlossen. Insbesondere zu nennen sind dabei Mitarbeiter der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die ähnlich wie abhängig Beschäftigte der Privatwirtschaft, weiterhin eher den Interessen des Arbeitgebers gegenüber loyal sein werden. Auch wenn dieser Arbeitgeber eine Anstalt öffentlichen Rechts ist, kann man nicht von Interessenkonformität mit Beamten der Bundesministerien ausgehen. Die Regelung betrifft z.B. auch Mitarbeiter der Kulturstiftung der Länder oder die Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, die somit nicht in den Berichten des Bundesinnenministeriums über externen Mitarbeiter auftauchen.“⁶⁴

VI. Sponsoring und Beteiligungen

1. *Welche Herausforderungen und mögliche Konflikte stellen sich durch das Sponsoring von Regierungstätigkeiten?*

Sponsoring der Regierung kann zumindest den Anschein der Befangenheit erwecken. Erfolgt Sponsoring im Verborgenen, ist ein solcher Anschein die Regel.

2. *Welche Maßnahmen halten Sie in diesem Bereich für geboten?*

Der Bund hat am 11. Juli 2003 die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen)“⁶⁵ erlassen. Eine entsprechende Regelung fehlt für das Land Hessen, wäre

⁶⁴ http://lobbypedia.de/index.php/Rechtliche_Grundlage_%28Lobbyisten_in_Ministerien%29.

⁶⁵ http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_07072003_O463414017.htm.

aber empfehlenswert. Eine Regelung sollte aber in jedem Fall jährliche Sponsoring-Berichte vorsehen (in Abweichung zu Nr. 3.4 der Bundesvorschrift – zweijährliche Berichte).

3. *Wie bewerten Sie das kostenpflichtige Schalten von Unternehmensanzeigen, insbesondere von Verbänden sowie Unternehmen in öffentlicher Hand, in den Mitgliederzeitschriften der Parteien?*

Zu der in der Frage angesprochenen Fallgruppe siehe die Antwort zu Frage 3 der Fraktion der CDU. Das Parteien- und Abgeordnetensponsoring ist vom Regierungssponsoring zu unterscheiden. Für das Parteiensponsoring sollten die folgenden Grundsätze gelten:⁶⁶

- Gleiche Veröffentlichungspflichten für Sponsoring wie für Parteispenden.
- Begrenzung von Parteispenden und Sponsoring zusammen auf 50.000 € pro Jahr und Konzern, Unternehmen, Verband bzw. Person.
- Kontrolle der Einhaltung des Parteiengesetzes durch einen Beauftragten für Politikfinanzierung und Transparenz.
- Die Absetzbarkeit bei den Unternehmen sollte begrenzt werden. Als Maßstab könnte z.B. der Durchschnitt bei den Quadratmeterpreisen von 5 großen Messen dienen. Für Landes- und Bezirksparteitage könnte es entsprechende Abschläge geben. Damit wäre eine beliebig hohe Festsetzung bei gleichzeitiger Absetzbarkeit der Sponsoring-Ausgaben durch Parteien begrenzt. So würden auch den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts⁶⁷ für die Absetzbarkeit von Parteispenden Rechnung getragen.

⁶⁶ <http://www.transparency.de/2012-02-21-Integritaetsoffensi.2063.98.html>.

⁶⁷ Siehe hierzu z. B. Peter Schwacke, Guido Schmidt, Staatsrecht, 5. Aufl., 2007, Seite 100, Rn. 286.

Fragen der Fraktion DIE LINKE

1. *Welche Vor- und Nachteile bringt eine verbindliche Offenlegung von Drittauftraggebern (nicht nur Zahlungshöhe) von Abgeordneten, Ministern und Staatssekretären?*

Die Frage zielt offenbar auf Nebentätigkeiten ab. Vorteil einer Offenlegung: Transparenz über mögliche Interessenkonflikte zwischen Auftrag und Mandat/Amt. Nachteil einer Offenlegung: Mögliche Kollision mit dem Geschäfts- oder Mandatsgeheimnis, insbesondere wenn durch die Offenlegung Rückschlüsse auf die Geschäftstätigkeit gezogen werden können.

2. *Welche Vor- und Nachteile bringen verbindliche Karenzzeiten für Abgeordnete, Minister und Staatssekretäre nach Ausscheiden aus Amt/Mandat vor einem Wechsel in die Privatwirtschaft?*

Nachteile: Die Betroffenen werden in ihrer freien Berufswahl eingeschränkt.

Vorteile: Vermeidung der in der Antwort zu Frage 5 der Fraktion der CDU dargestellten Gefahren.

3. *Welche Vor- und Nachteile bringt ein Offenlegen von Spendenfluss an Privatpersonen/Parteien nicht nur jährlich, sondern als Anhang zu jeder Anhörungsunterlage?*

Es ist unklar, was mit einem „Spendenfluss an Privatpersonen“ gemeint ist. Es wird davon ausgegangen, dass hiermit Spenden an Abgeordnete gemeint sind (siehe hierzu Fußnote 40 der Antwort zu Frage III 2 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen).

Vorteil: Erinnerung des Lesers jeder Anhörungsunterlage an mögliche Beeinflussungen durch Partei- und Abgeordnetenspenden.

Nachteil: Hoher Aufwand an Bürokratie; der Umfang jeder Anhörungsunterlage würde unverhältnismäßig anwachsen (der Rechenschaftsbericht des Bundestagspräsidenten zur Parteienfinanzierung 2010 umfasst 268 Seiten)⁶⁸.

4. *Welche Einschätzungen/Erfahrungen gibt es bezüglich Anzeigen in Fraktions- und/oder Parteizeitungen?*

Es besteht die Gefahr verdeckter Parteienfinanzierung. Besonders problematisch ist eine Anzeigenfinanzierung durch öffentliche Unternehmen, da hier mit öffentlichem Vermögen Parteiarbeit finanziert würde. Z. B. soll die Fraport AG allein im Jahr 2011 für Anzeigen in Parteizeitungen 68.000 € aufgewendet haben.⁶⁹ Das Budget hat die Fraport AG nach der Fraktionsstärke im Landtag verteilt. Hierzu hat sich der Parteienrechtler Martin Morlok zutreffender Maßen wie folgt geäußert:

⁶⁸ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/085/1708550.pdf>.

⁶⁹ http://www.hr-online.de/website/radio/hr-info/index.jsp?rubrik=47572&key=standard_document_46600405.

„Das ist ganz skurril, das ist das offene Eingeständnis, dass es nicht um eine Anzeige geht. Wenn ich eine Anzeige schalte, dann schaue ich, wie viele Leser hat eine Zeitung, welche Zielgruppe erreiche ich, aber wenn ich darauf eingestandener Maßen nicht schaue, dann ist es eine Parteienfinanzierung. Das Parteiengesetz verbietet das nicht ausdrücklich, aber es ist ein Verstoß gegen des Geist des Parteiengesetzes.“⁷⁰

Nach Artikel 21 Abs. 3 Grundgesetz liegt die Gesetzgebungszuständigkeit für das Recht der Parteien einschließlich ihrer Finanzierung allerdings nicht beim Land, sondern beim Bund. Zu Anzeigen in Wahlkreiszeitungen siehe die Antwort zu Frage 3 der Fraktion der CDU.

⁷⁰ http://www.hr-online.de/website/radio/hr-info/index.jsp?rubrik=47572&key=standard_document_46600405.

Stellungnahme für den Hessischen Landtag

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus- Anhörung als Beginn eines gemeinsamen Prozesses (Drucksache 18/5450)

Dr. Hubert Koch, Dr. Koch Consulting e.K.

4. März 2013

1. Präambel

Einleitung

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus (Drucksache 18/5450) sowie den dazugehörigen Katalog von Fragen der Fraktionen. Sie wird auf Bitte des Präsidenten des Hessischen Landtages vom 12.12.2012 abgegeben.

Die Stellungnahme beleuchtet die aufgeworfenen Fragen aus Sicht eines selbstständigen Interessenvertreters, basierend auf eigenen Erfahrungen. Entsprechend werden nicht alle aufgeworfenen Fragen behandelt, da teilweise keine Verbindung mit dem beruflichen Alltag besteht und somit keine über eine allgemeine Meinungsäußerung hinausgehende fundierte Aussage möglich ist. In erster Linie betrifft das den Themenkomplex der Nebentätigkeiten von Abgeordneten.

Geschäftsmodell und Leitbild der Dr. Koch Consulting e. K.

Die Dr. Koch Consulting e. K. ist eine Unternehmensberatung, die in den Bereichen Public Affairs, Lobbying, Seminare und Coaching tätig ist.

Wir haben es uns zur Aufgabe gemacht, die Interessen unserer Kunden zu vertreten: gegenüber Politik und Behörden in Deutschland (Berlin, Länder) sowie in Europa (Brüssel und Straßburg), gegenüber den Medien und der Öffentlichkeit.

Dabei lassen wir uns von der Überzeugung leiten, dass in der freiheitlichen und pluralistischen Gesellschaft das Vertreten der eigenen Interessen notwendig und legitim ist, lebt diese doch vom Ausgleich der Interessen der verschiedenen Gruppen.

Da ein solcher Ausgleich nur bei fairer und transparenter Zusammenarbeit möglich ist, lassen wir uns bei unserer Arbeit von den Prämissen Ehrlichkeit, Wahrhaftigkeit und Partnerschaft gegenüber Auftraggebern, Politik und Öffentlichkeit leiten.

10 Thesen zum Lobbying

Die Essenz unserer Erfahrungen haben wir in zehn Thesen zusammengefasst

1. Lobbying ist Politikberatung und Interessenvertretung
2. Lobbying ist Teil unseres politischen Systems
3. Politik braucht Lobbying
4. Politik will Lobbying
5. Lobbying hat viele Gesichter
6. Auch Politiker betreiben Lobbying
7. Wähler erwarten von Politikern Lobbying
8. Lobbying ist Bringschuld
9. Lobbying braucht klare Regeln
10. Lobbying macht Politik besser

2. Antworten zum Fragenkatalog

Zu Interessenvertretung/Lobbying

Politische Entscheidungen in einer Demokratie sind das Ergebnis der Abwägung unterschiedlicher, teilweise widerstreitender Interessen. Die Existenz unterschiedlicher, von Interessen beeinflusster Positionen zu derselben Frage ist in einem pluralistischen System natürlich. Die Artikulation dieser Positionen ist notwendig, um den Entscheidern eine Abwägung der Interessen und eine subjektiv daraus resultierende Entscheidung zu ermöglichen.

Aufgrund der Vielzahl und der Komplexität der behandelten Themen müssen Abgeordnete und Regierungen Informationen zur Entscheidungsfindung sammeln. Die Bewertung von Handlungsalternativen und deren Konsequenzen sind ohne externen Sachverstand nicht möglich. Diese Beratung kann sowohl von wissenschaftlicher Seite als auch durch Verbände, Unternehmen, NGOs etc. erfolgen, die ihre jeweiligen Kompetenzen einbringen. Diese Beratung ist in allen Fällen interessengeleitet, was den Akteuren im politischen System bewusst ist. Gerade die so entstehenden unterschiedlichen Einschätzungen sind für die Entscheider notwendig, um ein Gesamtbild und eine entsprechende Entscheidung abzuleiten.

Wohl jeder politische Prozess in Deutschland wird von Interessenvertretern aus unterschiedlichen Bereichen beeinflusst. Je nach Fachbereich und Inhalt sind die Zahl der involvierten Interessenvertreter sowie der Aufwand (personell und finanziell) für das Lobbying unterschiedlich.

Zwischen den Begriffen Interessenvertretung und Lobbyismus besteht grundsätzlich kein Unterschied in der Aufgabenstellung und Zielsetzung, wohl aber im Grad der Professionalität und Kompetenz. Lobbyisten verfügen neben Kenntnis in der Sache (der von ihnen vertretenen Interessen) über ein vertieftes Verständnis von Politik, politischer Theorie, politischen (Gesetzgebung-) Prozessen und den Systembedingungen politischen Handelns. Sie sind dadurch qualifiziert, Interessen in politischen Kategorien zu vertreten und politische Prozesse zu befördern.

Erfahrungsgemäß findet Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag in einem stärkeren Maße statt als gegenüber den Landesparlamenten. Die hauptsächlichen Unterschiede liegen dabei in der höheren Zahl der Interessenvertreter auf Bundesebene und der höheren Professionalisierung des Berufes in Berlin. Ebenso stehen in der Regel im Bundestag für die Abgeordneten größere Ressourcen (besonders Mitarbeiter) zur Verfügung, um sich mit Interessenvertretern auszutauschen. Allerdings bestehen zwischen den Parlamenten der einzelnen Bundesländer erhebliche Unterschiede.

Der Erfolg von Interessenvertretung von einer großen Zahl von Faktoren ab. Bezogen auf den Zugang zu politischen Entscheidern sind dabei besonders zu nennen:

- Professionalität in Ansprache und Auftreten
- Thematische Relevanz
- Reputation und fachliche Expertise von Interessenvertreter und vertretener Organisation
- Bestehendes Kontaktnetzwerk (Empfehlungen etc.)
- (politische) Kompetenz
- Verlässlichkeit
- Vertrauen
- Professionalität
- Sympathie

Zu Transparenz von Interessenseinflüssen

Da Interessenvertretung grundsätzlich offen geschehen kann und sollte, steht einer Offenlegung der Einflüsse auf öffentliche Institutionen grundsätzlich nichts im Wege. Bereits heute veröffentlichen zahlreiche Abgeordnete ihre Kontakte mit Interessenvertretern (Gesprächstermine, Veranstaltungsbesuche etc.) im Internet. Ähnliches wäre beispielsweise auch für Ministerien denkbar. Zusätzlich könnten konkrete Gesetzentwürfe, Erlasse etc. mit einem sogenannten „legislativen Fußabdruck“ versehen werden, in dem die beteiligten Beamten und Abgeordneten die Kontakte mit Interessenvertretern zum spezifischen Thema verzeichnen.

Jedoch müssen solchen Regelungen praxistauglich sein und dürfen nicht dazu führen, dass Kontakte mit Interessenvertretern vermieden werden, um administrativen Aufwand zu reduzieren. Dies würde den oben geschilderten positiven Effekten der pluralistischen Interessenvertretung entgegenstehen und gerade kleineren Organisationen den Zugang zu den Entscheidern erschweren.

Zu Unzulässigen Einflussnahmen

Alle Formen von Zuwendungen, die das Maß der Geringfügigkeit (Geschenke zu besonderen Anlässen, Essenseinladungen) überschreiten, sowie natürlich alle strafrechtlich bewehrten Handlungsweisen im Zusammenhang mit politischer Interessenvertretung sind völlig inakzeptabel.

Ebenso sind Methoden der Interessenvertretung abzulehnen, bei denen unklar bleibt, wer die jeweils vermittelten Botschaften verantwortet. In der Kommunikation müssen Urheber und Auftraggeber in allen Phasen erkennbar sein, damit die Adressaten den jeweiligen Interessenhintergrund erkennen und die Botschaften entsprechend einschätzen können.

Zu Register und Verhaltenskodex

Neben dem Strafrecht, das bei Betrug, Korruption etc. greift, sind verpflichtende Maßnahmen, um die Interessenvertretung zu regeln, nur begrenzt möglich. Üblicherweise werden in diesem Zusammenhang Verhaltenskodizes und Register diskutiert.

Ein sogenanntes Lobbyregister kann zu Transparenz beitragen, indem es einen Überblick über die am politischen Prozess beteiligten Interessenvertreter gibt. Die Grenzen solcher Register müssen jedoch klar benannt werden: sie können Korruption, Nötigung und weiteres Fehlverhalten nicht verhindern.

Informationen, die in einem Register erfasst werden können sind beispielsweise:

- Organisationsform
- Organisationszweck
- Politik- und Themenfelder
- Handelnde Personen (Geschäftsführung etc.)
- Mitarbeiterzahl

Welche weiteren Informationen in einem solchen Register verpflichtend abgefragt werden können, ist unklar: Einer Offenlegung von Beauftragungen, Auftraggebern, Finanzierungen etc. in der politischen Interessenvertretung steht nicht zuletzt das Problem der anwaltlichen Schweigepflicht entgegen: dies würde zur Möglichkeit für einzelne Akteure führen, sich den Transparenzverpflichtungen zu entziehen und so zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

Ebenso können politische Entscheider nicht dazu verpflichtet werden, nur noch Kontakte mit Interessenvertretern zu pflegen, die in einem Register erfasst sind oder sich einem Verhaltenskodex unterworfen haben. Neben grundsätzlichen Erwägungen bei Abgeordneten bezüglich des freien Mandates ist eine solche Regelung in der Praxis kaum umsetzbar.

Die Verbindung eines Registers mit einem Verhaltenskodex, zu dessen Einhaltung man sich bei Registrierung verpflichtet, ist sinnvoll. Interessenvertreter sollten sich dabei zur Einhaltung grundlegender Werte bekennen:

- Verzicht auf finanzielle und materielle Anreize gegenüber anderen Akteuren
- Transparenz hinsichtlich der vertretenen Interessen und Auftraggeber
- Wahrhaftigkeit der vermittelten Argumente und Informationen
- Respekt im Umgang mit allen Akteuren im politischen Prozess
- Trennung zwischen beruflichen Tätigkeiten und politischen Mandaten und Ämtern

Der Schlüssel zu mehr Transparenz und Kontrolle auf freiwilliger Basis liegt bei den politischen Entscheidern: Ein geeignetes Regelwerk (Kodex, Leitlinien, Register) kann durch sie, unter Beteiligung der Betroffenen aus allen Bereichen, aufgestellt werden. Eine höhere Akzeptanz kann durch mit Registrierung und Anerkennung verbundene Vorteile (z.B. Hausausweise, Teilnahme an Anhörungen etc.) erreicht werden, inklusive der Möglichkeit des Entzuges solcher Privilegien bei Fehlverhalten. Letztlich liegt es jedoch an den Entscheidern, inwieweit sie die Teilnahme an solchen Maßnahmen von Interessenvertretern einfordern, beispielsweise Gesprächstermine auf registrierte Organisationen beschränken.

Obwohl die Zahl von Fällen nachgewiesener unzulässiger Einflussnahme relativ klein ist, sorgen sie für großes öffentliches Aufsehen. Um die Akzeptanz politischer Entscheidungen und der eigenen Arbeit nicht weiter sinken zu lassen, sollten alle Akteure (Politiker und Lobbyisten/Interessenvertreter) ein großes Interesse an Transparenz fördernden Maßnahmen haben und diese umsetzen. Gleichzeitig müssen jedoch die Grenzen der Wirkung dieser Maßnahmen klar benannt werden, um nicht zu erfüllende Erwartungen und folgende Frustrationen zu verhindern.

Aus Nutzersicht einer registrierten Organisation ist das auf EU-Ebene existierende Transparenzregister hinsichtlich des Aufwands bei Registrierung, Aktualisierung etc. als positives Beispiel zu nennen. Auch die Verknüpfung mit der Gewährung von Zugangsberechtigungen zum Europäischen Parlament ist zu begrüßen und erhöht den Anreiz für eine Registrierung. Im praktischen und alltäglichen Umgang mit Abgeordneten und Beamten auf EU-Ebene spielt das Register jedoch momentan darüber hinaus kaum eine Rolle. Gleiches gilt für die Liste registrierter Verbände beim Deutschen Bundestag.

Mastermind – Public Affairs Consulting GmbH | Garnisongasse 3/3a, 1090 Wien

Hessischer Landtag
 Herrn Markus Seibert
 Postfach 3240
 65022 Wiesbaden

Wien, 25. Februar 2013

**Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN betreffend mehr
 Transparenz bei Lobbyismus – Drucks. 18/5440 nebst Fragenkatalog**

Stellungnahme von:

Mag. Dr. Peter Köppl M.A.

- Managing Director der Mastermind Public Affairs Consulting GmbH (www.mastermind.cc) und **Vizepräsident der Österreichischen Public Affairs Vereinigung** (www.oepav.at).
- Er ist anerkannter Fachautor, Lektor an Universitäten und Fachhochschulen, Fach-Vortragender, Mitglied der Austrian Strategic Community, Vorstands-Mitglied der Public Affairs Community of Europe (PACE; Rom) sowie des European Center for Public Affairs (ECPA; Brüssel)
- Redaktionsbeirat von „politik & kommunikation“, Mitglied der Fachjury der „Politikawards“ (Berlin) und Mitglied des Advisory Boards des Master-Lehrganges für Public Affairs (Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Universität Wien)
- Mitglied des Practitioner Panels des Fachmagazins „Interest Groups & Advocacy“ (Palgrave).
- Er studierte Publizistik- und Kommunikationswissenschaften sowie Politikwissenschaft an der Universität Wien und Public Affairs & Lobbying an der Graduate School of Political Management, The George Washington University, Washington, D.C.

Weitere allgemeine Informationen: www.oepav.at

Informationen zur neuen österreichischen Registrierungspflicht:

<http://www.justiz.gv.at/internet/html/default/2c948485398b9b2a013bae974daa1146.de.html>

Der Autor erteilt hiermit ausdrücklich seine Zustimmung zur Weitergabe diese Stellungnahme im Rahmen der Anhörungsdokumentation sowie zur Veröffentlichung via Homepage des Landtages.

MASTERMIND Public Affairs Consulting GmbH

Garnisongasse 3/3a, A-1090 Wien | Vienna, Austria
 Telefon +43 (0) 1 355 2096 - 0 Fax -40
 E-Mail: office@mastermind.cc
 Internet: www.mastermind.cc

Managing Director: Dr. Peter Köppl
 FN 370561v
 Firmenbuchgericht Wien
 UID-Nr.: ATU66787612

Bank Austria AG | BLZ: 12000
 Konto-Nr.: 5067 0201 301
 IBAN: AT3512 0005 0670 2013 01
 BIC: BKAUATWW

Stellungnahme Peter Köppl

I: Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN

Aus Expertensicht formuliert der Antrag zu Recht, dass der Austausch zwischen Politik und Interessengruppen wichtig, legitim und unverzichtbar ist. Der Faktor Transparenz ebenso, in dem Sinne, dass Transparenz für den gesamten Bereich der Politikgestaltung von essentieller Bedeutung ist. Es ist hier zu betonen, dass Lobbyismus traditionell ein funktionales Element von Demokratien ist.

Die Vorgangsweise einer Anhörung ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen, da damit Transparenz hergestellt und Diskurs ermöglicht wird – beides sind bekanntlich zentrale Wesenselemente einer Demokratie.

Welche Maßnahmen „gegenüber intransparentem Lobbyismus“ geboten sind, obliegt letztlich dem Gesetzgeber, der dies im Idealfall gemeinsam mit den Betroffenen erarbeiten soll und ohne Anlassgesetzgebung agieren sollte.

Ein Lobbyregister beim Landtag könnte aus Expertensicht prinzipiell ein positiver Zugang sein. Allerdings muss im internationalen Vergleich und basierend auf Erfahrungswerten darauf hingewiesen werden, dass ein solches Register nur dann mehr Transparenz bringen könnte, wenn es grundsätzlich ohne jedwede Ausnahme und unter strikter Gleichbehandlung aller gesellschaftlichen Akteure etabliert werden kann.

II: Zum Fragenkatalog zu der Anhörung des Ältestenrates zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus – Drucks. 16/5450

Fraktion der CDU

1. Aus Expertensicht sorgt professioneller und seriöser Lobbyismus für die notwendige Rückkoppelung zwischen Politik und Gesellschaft. Rückkoppelung steht für Informationsaustausch, Darstellung von Betroffenheit und Auswirkungen, die Machbarkeit und die Folgewirkung von politisch-legislativen Entscheidungen. Diese Rückkoppelung sollte im Idealfall regelmäßig stattfinden.
2. Im Sinne einer „good governance“ sollte es rein sachlich betrachtet eine Selbstverständlichkeit für die Politik sein, Lobbyisten / Interessenvertreter aktiv einzubeziehen.
3. Aus Sicht der ÖPAV als berufsständischem Verband sind all jene Praktiken unzulässig, die dem Verhaltenskodex der ÖPVA widersprechen.
Der ÖPAV-Verhaltenskodex enthält folgende Grundsätze:

Grundsätze

Die Mitglieder der ÖPAV verpflichten sich, folgende Grundsätze bei der Ausübung ihrer beruflichen und/oder ehrenamtlichen Tätigkeit einzuhalten:

Artikel 1: Wahrhaftigkeit

Verpflichtung zur Wahrhaftigkeit gegenüber Auftraggebern, politischen Institutionen, Organen der Gesetzgebung und Vollziehung, politischen Entscheidungsträgern, den Medien und der

Öffentlichkeit: ÖPAV-Mitglieder achten auf Transparenz und Offenlegung, insbesondere bezüglich finanzieller Unterstützung von Initiativen, und vermeiden jedwede Irreführung durch Verwendung falscher, unvollständiger oder irreführender Angaben. In Ausübung ihrer beruflichen und/oder ehrenamtlichen Tätigkeit geben sie ihren Auftraggeber bzw. die Institution, in deren Namen oder Auftrag sie agieren, bekannt.

Artikel 2: Vertraulichkeit

Verpflichtung zur Vertraulichkeit: ÖPAV-Mitglieder behandeln Gespräche mit Vertretern aus Politik und Verwaltung vertraulich, sofern nicht ausdrücklich anders vereinbart. Vertrauliche Informationen von aktuellen oder früheren Auftraggebern oder Arbeitgebern werden nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung weitergegeben. ÖPAV-Mitglieder aus dem Bereich der Interessenvertretungsunternehmen nehmen die Vertretung einander konkurrierender oder widersprechender Interessen nicht an.

Artikel 3: Keine unlautere Einflussnahme

ÖPAV-Mitglieder üben zur Artikulation und Verfolgung von Interessen keinen unlauteren, unsachlichen, unangemessenen oder ungesetzlichen Einfluss auf Funktionsträger aus, insbesondere weder durch direkte, noch indirekte finanzielle oder sonstige materielle Anreize. Im Falle eines diesbezüglichen Auftrages eines Auftraggebers oder Arbeitgebers wird ein solcher Auftrag von ÖPAV-Mitgliedern nicht durchgeführt und der Auftraggeber oder Arbeitgeber über die Gründe für die Nichtdurchführbarkeit des Auftrages informiert.

Artikel 4: Keine Diskriminierung

ÖPAV-Mitglieder verpflichten sich, in ihrer beruflichen Tätigkeit keinerlei Diskriminierung, insbesondere aufgrund Herkunft, Geschlecht, Religion, Alter, Behinderung oder sexueller Orientierung zuzulassen oder an einen Diskriminierungsstatbestand erfüllenden Verhaltensweisen teilzunehmen.

Artikel 5: Respekt

ÖPAV-Mitglieder gehen mit sämtlichen Auftraggebern bzw. Arbeitgebern, Kollegen, Mitbewerbern, Gesprächspartnern und sonstigen Ansprechpartnern respektvoll um und verpflichten sich, deren berufliche und persönliche Reputation zu achten und nach Möglichkeit zu fördern.

Artikel 6: Unvereinbarkeit

Für ÖPAV-Mitglieder ist die Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit mit einer Position als Funktionsträger im Sinne des Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz- Gesetzes unvereinbar. Darüber hinaus ist für ÖPAV-Mitglieder die Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit mit einem Mandat in der Gesetzgebung sowie mit einer Funktion in Gerichtsbarkeit, Verwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung der Europäischen Union unvereinbar.

Artikel 7: Keine Berufsschädigung

ÖPAV-Mitglieder vermeiden grundsätzlich Aktivitäten, die der Reputation der Interessenvertreter und Public Affairs Expertinnen und Experten, der Disziplin an sich oder dem öffentlichen Ansehen der ÖPAV und ihrer Mitglieder schaden könnten.

Artikel 8: Entgeltvereinbarung

ÖPAV-Mitglieder aus dem Bereich der Interessenvertretungsunternehmen verpflichten sich, für ihre Tätigkeit kein unangemessenes Entgelt zu vereinbaren und vor Aufnahme ihrer Tätigkeit mit ihrem jeweiligen Auftraggeber eine schriftliche Entgeltvereinbarung abzuschließen. Ausschließlich

oder überwiegend erfolgsabhängige Entgeltvereinbarungen werden von ÖPAV-Mitgliedern weder angeboten noch angenommen.

4. Als Maßnahme zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme kann jedenfalls die Herstellung von Transparenz und die Verpflichtung zu ethischen Standards gesehen werden.
5. Hier schließe ich mich der bekannten Positionen der de|ge|pol an:
„Inhaltstransparenz“ halten wir nicht für sinnvoll, da Politik Räume der Vertraulichkeit braucht. Auch im Umgang zwischen Interessenvertretung und Politik kann es hilfreich sein, vertrauliche Informationen an einen Politiker zu geben. Inhaltstransparenz würde diese (ggf. auch nur punktuelle) Vertraulichkeit unterminieren.
„Prozesstransparenz“ stellt einen bürokratischen Aufwand dar, der in keinem Verhältnis zu dem Mehrwert an Transparenz steht. Interessenvertreter aus den USA berichten, dass die Umsetzung dieses Transparenzbegriffes zu einer „Explosion“ des bürokratischen Aufwandes führt. Da sich der Einfluss auf einen Gesetzgebungsprozess nicht messen lässt, wird „Prozesstransparenz“ nicht die Informationen liefern, die sich ihre Befürworter versprechen.
 Mit der Einführung eines Lobbyregisters mit Registrierungspflicht wird „Strukturtransparenz“ geschaffen. Diese Transparenz erlaubt es jedem Abgeordneten, sich Klarheit über den Interessenvertreter, mit dem er in Kontakt tritt, zu verschaffen. Darüber hinaus erschwert es unzulässige Einflussnahme maßgeblich und ermöglicht die Ahndung von Lobbyisten, die gegen die Regeln verstoßen.
6. Der Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer hat in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2009 erläutert, dass einem Register für Interessenvertreter keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen.
7. Siehe Frage 5

Fraktion der SPD

1. Wichtige Mindestanforderungen an eine gesetzliche Regelung wären:
 - a) Das Register muss verpflichtend sein.
 - b) Das Register muss einen einheitlichen Geltungsbereich für Parlament und Regierung sowie nachgeordnete Behörden haben.
 - c) Das Register erfasst alle Interessenvertreter, inkl. Rechtsanwälte als Vertreter politischer Interessen.
 - d) Die Registrierungspflicht ist sanktionsbewehrt.
2. Neben einem allfälligen Register wäre politisch und ggf. legislativ dafür Sorge zu tragen, dass Lobbying / Interessenvertretung einen gesetzlichen Rahmen erfährt. Lobbying wird durch die Einführung eines Lobbyregisters mit Registrierungspflicht transparenter. Darüber hinaus sollten sich auch alle Interessenvertreter zu ethischen Standards verpflichten.

3. Ein Verbot von Nebentätigkeiten für registrierte Lobbyisten könnte rechtlich ggf. durchaus problematisch sein, da es mit der Freiheit des Mandats in Konflikt gerät. In jedem Fall ist die transparente Darstellung solcher Nebentätigkeiten zwingend erforderlich.
4. Eine Berichtspflicht öffentlicher Institutionen in Bezug auf externen Sachverstand beschreibt Aspekte des Konzeptes des „Legislative Footprint“. Konkret würde das bedeuten, dass mit jedem Gesetzestext ein zusätzliches Dokument veröffentlicht wird, das sämtliche Treffen zwischen Politikern und Interessenvertretern bezüglich des jeweiligen Gesetzes aufführt. Ein solcher „legislativer Fußabdruck“ sollte unter Kosten/Nutzen-Aspekten aufgrund des außerordentlich hohen Verwaltungsaufwandes kritisch gesehen werden.
5. Dieses sog. „revolving-door syndrome“ ist in anderen Ländern (USA, England) gesetzlich geregelt, indem eine gesetzliche definierte Frist zwischen diesen beiden beruflichen Tätigkeiten einzuhalten ist.

Fraktion der FDP

1. „Lobbyismus“ ist jeder Versuch, auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse von Parlamenten einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen der Behörden mit rechtlich erheblicher Außenwirkung direkt Einfluss zu nehmen. Unter „direkter Einflussnahme“ ist jeder schriftliche, mündliche oder fernmündliche Kontakt gegenüber Parlamenten oder gegenüber Behörden zu verstehen. Daher gilt als „Lobbyistin“ bzw. „Lobbyist“ jede natürliche oder juristische Person, die oben genannte Interessen in einer direkten Kontaktaufnahme vertritt.
2. Es gibt keinen Unterschied zwischen Lobbyisten und Interessenvertretern.
3. Lobby-Tätigkeit wird durch die Einführung eines Lobbyregisters mit Registrierungspflicht transparenter. Durch die entstehende Transparenz wird nicht nur die Legitimation der Interessenvertretung, sondern auch das Vertrauen in die repräsentative Demokratie gestärkt.

Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN

1. Lobbyismus auf Landesebene findet etwa statt, wenn es darum geht, Bundesratsentscheidungen oder die Arbeit von Vermittlungsausschüssen zu beeinflussen.
2. Nein.
3. Verdeckter und intransparenter Lobbyismus birgt wohl keine Chancen für eine Demokratie. Intransparente Interessenvertretung begünstigt Machtmissbrauch, gefährdet die lebendige Demokratie, in der Interessen und Positionen zwischen Politik und Gesellschaft ausgetauscht werden, Entscheidungswege und Einflussnahmen auf politische Entscheidungen werden intransparent und die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen nimmt ab. Insgesamt ist festzustellen, dass die Legitimität parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse durch intransparenten

Lobbyismus insgesamt abnimmt und das Ansehen der Interessenvertretung in Deutschland sich noch weiter verschlechtert.

4. Der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheidungsträgern ist in jedem Fall von der gesamtgesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Aktualität der jeweiligen Thematik abhängig. Darüber hinaus spielt der Grad der Vernetzung auch eine Rolle.
5. Keine Angabe möglich, entzieht sich meiner Kenntnis
6. Keine Angabe möglich, entzieht sich meiner Kenntnis

Fragenkomplex Lobbyregister

1. Die so genannte Verbändeliste ist quantitativ unzureichend, da sie nicht alle Interessenvertreter erfasst. In ihr sind nur Verbände, aber keine Unternehmen, Lobbyagenturen und Lobbykanzleien erfasst.
2. Keine Angabe möglich, entzieht sich meiner Kenntnis
3. In den USA herrscht die Meinung vor, dass die im Kern seit den 1950er Jahren existierende Registrierung hinreichend Transparenz verschafft. Die Registrierung wird streng gehandhabt, ist halbjährlich zu erneuern und ist von allen Akteuren akzeptiert. Darüber hinaus besteht in den USA allerdings auch die Verpflichtung zum „legislative footprint“. Der bürokratische Aufwand, der sich daraus ergibt, steht hingegen in keinem Verhältnis zu dem Mehrwert an Transparenz.
4. Es sind mir keine weiteren Maßnahmen bekannt.

Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten

1. Ich unterstütze den Vorschlag der de|ge|pol vollinhaltlich
2. Siehe Verhaltenskodex der de'ge'pol bzw. der ÖPAV.
3. Siehe Frage 2

Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

1. Nebentätigkeiten von Abgeordneten stellen einen wichtigen Bestandteil der Freiheit des Mandats dar. Allerdings wird die unabhängige Ausübung des Mandats gefährdet, wenn durch Nebentätigkeiten auch Nebeneinkünfte erzielt werden und die wichtige Grenze zwischen Interessenvertretung und politischer Entscheidung, zu verschwimmen droht.
2. Ein generelles Verbot von Nebentätigkeiten für Abgeordnete ist vermutlich abzulehnen. Außerdem ist die Durchsetzung eines solchen Verbots rechtlich sehr problematisch, da es mit der Freiheit des Mandats in Konflikt gerät. Allerdings wäre es wünschenswert, wenn Nebentätigkeiten von Abgeordneten dann untersagt werden, wenn sie unmittelbar mit der konkreten Tätigkeit des Abgeordneten zusammenhängen. Aus grundrechtlichen Aspekten ist die Umsetzung dieser Forderung allerdings sehr umstritten. Daher liegt es näher, eine zwingende transparente Darstellung solcher Nebentätigkeiten zu erwirken.
3. Die Offenlegung aller lobbyistischen Tätigkeiten von Abgeordneten und deren Veröffentlichung wäre jedenfalls geboten.

Fragenkomplex Karenzzeiten

1. Grundsätzlich ist die wechselseitige berufliche Durchlässigkeit zwischen Politik und Wirtschaft aufgrund des stattfindenden know-how Transfers positiv für alle Beteiligten. Beide Systeme können vom know-how des jeweils anderen Systems nur profitieren. Aber ist es jedenfalls das „revolving-door-syndrom“ zu beachten.
2. Da mir die spezifischen Hessischen Regelungen nicht bekannt sind, kann diese Frage nicht beantwortet werden.

Fragenkomplex Leibebeamte und Kanzleigesetze

1. Dies ist an sich weder ein unübliches, noch ein illegitimes Vorgehen und außerdem international in vielen Ländern usus. Sofern die Transparenz hergestellt ist, ist darin eher Bereicherung der Verwaltung mit Expertenwissen aus Wirtschaft und Gesellschaft zu sehen.
2. In den Fällen, in denen Rechtssetzungsvorlagen wegen Mangel an Personal oder auch Mangel an Fachkompetenz nicht im Haus erledigt werden kann, wird die Hinzuziehung externen Sachverständigen für zulässig befunden. Entscheidend ist, dass die vergebende Stelle hierbei Transparenz walten lässt und weiterhin federführend aktiv ist.
3. Siehe Frage 1.

Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen

1. Sofern auch hier höchstmögliche Transparenz an den Tag gelegt wird, ist dieses Thema an sich prinzipiell unproblematisch.
2. Zum Beispiel: Gesetzlich festgelegte Sponsoring-Höchstgrenzen, Veröffentlichungspflichten für Sponsoren und Sponsor-Empfänger und eine öffentlich zugängliche „Datenbank“ für Sponsoring dieser Art wären angebracht.
3. Keine Angabe möglich.

Generelle Aussage zu allen drei Fragen: Sofern Sponsoring und Anzeigenschaltung transparent erfolgen und der Sponsor klar zu erkennen ist, sollte das in Ordnung sein.

Fraktion Die Linke

1. Ein generelles Verbot von Nebentätigkeiten für Abgeordnete ist abzulehnen. Außerdem ist die Durchsetzung eines solchen Verbots rechtlich sehr problematisch, da es mit der Freiheit des Mandats in Konflikt gerät. Allerdings wäre es wünschenswert, wenn Nebentätigkeiten von Abgeordneten dann untersagt werden, wenn sie unmittelbar mit der konkreten Tätigkeit des Abgeordneten zusammenhängen. Aus grundrechtlichen Aspekten ist die Umsetzung dieser Forderung allerdings sehr umstritten. Daher liegt es näher, eine zwingende transparente Darstellung solcher Nebentätigkeiten zu erwirken. Eine Offenlegung aller lobbyistischen Tätigkeiten von Abgeordneten und deren Veröffentlichung wäre jedenfalls geboten.

2. Der Umgang mit möglichen Interessenkonflikten bei Jobwechseln von der Politik in die Wirtschaft sollte durch eine Selbstverpflichtungserklärung geregelt werden. Unternehmen, Institutionen, Anwaltskanzleien, PR-, Beratungs- und Kommunikationsagenturen sollten sich dazu verpflichten, bei der Beschäftigung von ehemaligen Regierungsmitgliedern, Ministerialbeamten und Wahlbeamten in deren früheren Arbeitsgebiet eine Karenzzeit einzuhalten. Eine Karenzzeit für den Wechsel von der Wirtschaft in die Politik regeln bereits privatwirtschaftliche Arbeitsverträge.
3. Siehe Frage 1.
4. Sofern Sponsoring und Anzeigenschaltung transparent erfolgen und der Sponsor klar zu erkennen ist, sollte das in Ordnung sein.

de'ge'pol Französische Straße 55 D-10117 Berlin

Hessischer Landtag
Herrn Markus Seibert
Postfach 3240
65022 WiesbadenBerlin, den 27. Februar 2013
030 / 280 40 303
h.kretschmer@jk-kom.de**Schriftliche Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus (Drucksache 18/5450) – Ihr Aktenzeichen: I A 1.3**

Sehr geehrter Herr Seibert,

recht herzlichen Dank für Ihr o. g. Schreiben.

Gerne lasse ich Ihnen hiermit die Stellungnahme der de'ge'pol zukommen.

Bei Rückfragen stehe ich Ihnen natürlich auch persönlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Heiko Kretschmer
Ethikbeauftragter

**Stellungnahme von Heiko Kretschmer,
Ethikbeauftragter der Deutschen Gesellschaft für
Politikberatung e. V.****Zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus – Anhörung
als Beginn eines gemeinsamen Prozesses**

Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. (de'ge'pol) ist als Berufsverband der deutschsprachigen Politikberater in ihrem fast zehnjährigen Bestehen zu einem maßgeblichen Ansprechpartner der Branche und Deutschlands geworden, der sich besonders auf dem Gebiet der Qualitätssicherung und in der Transparenz- und Ethikdebatte profilieren konnte. Unsere Mitglieder sind in den Bereichen Public Affairs, Kampagnenberatung und Politikfeldberatung in Deutschland und im Ausland tätig. Am 05.04.2003 wurde der de'ge'pol-Verhaltenskodex von der Mitgliederversammlung verabschiedet und verpflichtet die Mitglieder zur Achtung der Grundsätze Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit, Integrität, Diskretion, Respekt und zur klaren Trennung von beruflicher Tätigkeit und politischen Ämtern, Mandaten und Funktionen. Außerdem hat die Mitgliederversammlung der de'ge'pol am 17.12.2009 ein Eckpunktepapier zu einer gesetzlichen Regelung für ein Register für Interessenvertreter in Deutschland beschlossen. Die de'ge'pol setzt sich sowohl auf Bundes- als auch auf EU-Ebene für die Schaffung eines verpflichtenden, umfassenden Registers für Interessenvertreter ein.

Die de'ge'pol begrüßt insofern ausdrücklich die Bemühungen des Landtags Hessen, klare Regeln und Transparenz für die Lobbyarbeit zu schaffen. Ein öffentlich einsehbares Lobbyregister wäre unter bestimmten Voraussetzungen ein wichtiger Beitrag für mehr Transparenz in der Interessenvertretung und der demokratischen Willensbildung. Gleichsam würde eine gesetzliche Regelung die Legitimität parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erhöhen und einen Beitrag dazu leisten, das Ansehen der professionell organisierten Interessenvertretung in Deutschland zu verbessern.

Wichtige Mindestanforderungen an eine gesetzliche Regelung sind aus unserer Sicht:

- Das Register muss verpflichtend sein.
- Das Register muss einen einheitlichen Geltungsbereich für Parlament und Regierung sowie nachgeordnete Behörden haben.
- Das Register erfasst alle Interessenvertreter, inkl. Rechtsanwälte als Vertreter politischer Interessen.
- Die Registrierungspflicht ist sanktionsbewehrt.

Zum Fragenkatalog zu der Anhörung des Ältestenrates zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus – Anhörung als Beginn eines gemeinsamen Prozesses

Fraktion der CDU

1. Welche Rolle spielt Lobbyismus und die Beratung durch Interessenvertretung im Rahmen der repräsentativen Demokratie?

Antwort: Die Beteiligung am Prozess der politischen Entscheidungsfindung durch Interessengruppen erleichtert es der Politik, gesellschaftliche Bedürfnisse zu erkennen, auf sie einzugehen und stärkt die demokratische Legitimität von politischen Entscheidungen insgesamt.

Lobbyismus ist schließlich ein Wesensmerkmal der repräsentativen Demokratie. Interessenvertretung ist legitim und steht u. a. durch die verfassungsrechtlich garantierte Meinungs- und Pressefreiheit und die Vereins- und Koalitionsfreiheit unter dem Schutz der Verfassung.

Die Rolle von Interessenvertretung in einer repräsentativen Demokratie wird besonders deutlich, wenn die Sphären des politischen Entscheidungsfindungsprozess betrachtet werden. In der einen Sphäre werden Interessen von Lobbyisten gegenüber politischen Entscheidungsträgern artikuliert. Dieser Prozess muss transparent verlaufen, damit beispielsweise der Abgeordnete die

Interessen kontextualisieren kann, die ihm vorgetragen werden. In der anderen Sphäre findet die Interessenabwägung und schließlich die Entscheidung statt. Dieser Bereich fällt ausschließlich in den Verantwortungsbereich der politisch legitimierten Entscheidungsträger.

2. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 12. Mai 1992 (BVerfGE 86, 90 [109]) dem Gesetzgeber aufgegeben, sich über die tatsächlichen Grundlagen seiner Abwägung aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild zu verschaffen. Welche Pflichten, Lobbyisten/Interessenvertreter in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen, ergeben sich daraus?

Antwort: Aus diesem Beschluss ergibt sich die Pflicht, Lobbyisten bzw. Interessenvertreter aufgrund ihres Sachverstandes und der unterschiedlichen Perspektiven in den politischen Entscheidungsprozess aktiv einzubinden, damit der Gesetzgeber umfangreich informiert ist und die Qualität von Gesetzen sichergestellt wird.

Auch hier macht eine Betrachtung der zwei Sphären des politischen Entscheidungsfindungsprozesses Sinn. Dabei wird deutlich, dass ein modernes Demokratieverständnis Interessenvertretung beinhaltet.

3. Welche Formen unzulänglicher Einflussnahme durch Interessenvertretungen gibt es? Welche Formen unzulässiger Einflussnahme sind in Deutschland nachgewiesen?

Antwort: Aus Sicht der de'ge'pol als berufsständischem Verband sind all jene Praktiken unzulässig, die dem Verhaltenskodex der de'ge'pol widersprechen.

Der de'ge'pol-Verhaltenskodex enthält folgende Grundsätze:

A. Wahrhaftigkeit

Verpflichtung zur Wahrhaftigkeit gegenüber Auftraggebern, politischen Institutionen, den Medien und der Öffentlichkeit: de'ge'pol-Mitglieder arbeiten ausschließlich mit Informationen, die nach bestem Wissen und Gewissen der Wahrheit entsprechen. Sie achten auf Transparenz und vermeiden Irreführung durch Verwendung falscher Angaben. Bei der Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit geben sie den Namen ihres Auftraggebers bekannt, wenn sie für ihn tätig werden.

B. Diskretion

Verpflichtung zur Diskretion: Vertrauliche Informationen von aktuellen oder früheren Auftraggebern werden nur mit deren ausdrücklicher Zustimmung weitergegeben. Zudem tragen de'ge'pol-Mitglieder dafür Sorge, mögliche berufliche

Interessenkonflikte im Sinne der gleichzeitigen Vertretung einander unmittelbar entgegenlaufender Interessen zu vermeiden. Bei möglichen Interessenkonflikten sind die Auftraggeber zu informieren.

C. Keine finanziellen Anreize

de'ge'pol-Mitglieder üben zur Kommunikation und Realisierung von Interessen keinen unlauteren oder ungesetzlichen Einfluss aus, insbesondere weder durch direkte oder indirekte finanzielle Anreize.

D. Keine Diskriminierung

de'ge'pol-Mitglieder verpflichten sich, in ihrer beruflichen Tätigkeit keine rassistische, sexistische, religiöse oder anderweitige Diskriminierung zuzulassen oder an ihr teilzunehmen.

E. Respekt

de'ge'pol-Mitglieder gehen mit Auftraggebern und Kollegen respektvoll um und verpflichten sich, deren berufliche und persönliche Reputation zu achten.

F. Klare Trennung

de'ge'pol-Mitglieder achten bei der Ausübung ihrer beruflichen Beratungs- und Vertretungstätigkeit auf die strikte Trennung zwischen ihrer beruflichen Tätigkeit einerseits und weiteren politischen Ämtern, Mandaten und Funktionen andererseits.

G. Keine Berufsschädigung

Jedes de'ge'pol-Mitglied vermeidet grundsätzlich Aktivitäten, die der Gemeinschaft der Politikberater, der Politikberatung an sich oder dem öffentlichen Ansehen der de'ge'pol schaden könnten.

Die Mitglieder der de'ge'pol haben mit ihrem Eintritt diesen Verhaltenskodex anerkannt und werden sich für dessen Einhaltung, Verbreitung und Weiterentwicklung einsetzen.

Bisher hat unter den Mitgliedern der de'ge'pol nur der Berliner Politikberater Herr Burdinski gegen diesen Kodex verstoßen. Er wurde schließlich ausgeschlossen. Eine ausführliche Beschreibung dieses Falles und weitere Fälle außerhalb der de'ge'pol finden Sie auf der Internetseite des Deutschen Rates für Public Relations e. V. (DRPR) und in Antwort auf Frage 3 der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN.

4. Welche Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme gibt es?

Antwort: Als Maßnahme zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme sehen wir die Schaffung von Transparenz und die Verpflichtung zu ethischen Standards.

Wir sehen allerdings völlig unterschiedliche Formen der „Transparenz“.

- A. Die „Strukturtransparenz“ beschreibt die Offenlegung der Strukturen, die hinter den verschiedenen Interessen stehen. Konkret bedeutet das sowohl die Erfassung von allen Personen und Organisationen, die im Bereich der Interessenvertretung aktiv sind, als auch die Darlegung der Finanzierung und der Politikbereiche, in denen Interessenvertretung betrieben wird. Ein „Lobbyregister“ ist der Weg der Umsetzung dieser Transparenz.
- B. „Prozesstransparenz“ bezieht sich auf die Verfahrensabläufe, die zwischen der Interessenartikulation und der Interessenabwägung stattfinden. Die Umsetzung dieser Ebene bedeutet die Dokumentation und Offenlegung jedes Kontaktes zwischen Lobbyisten und Interessenvertretern. Der sogenannte „legislative Fußabdruck“ ist beispielsweise ein Weg der Umsetzung der „Prozesstransparenz“.
- C. Bei der „Inhaltstransparenz“ geht es schließlich um die Dokumentation und Offenlegung der Gegenstände von Gesprächen etc.

Die de'ge'pol spricht sich für ein möglichst hohes Maß an „Strukturtransparenz“ aus.

5. Wie effektiv sind diese Maßnahmen? Hier insbesondere: Wie effektiv ist ein (verpflichtendes) Lobbyregister? Kann dieses unzulässige Einflussnahme verhindern?

Antwort: „Inhaltstransparenz“ halten wir nicht für sinnvoll, da Politik Räume der Vertraulichkeit braucht. Auch im Umgang zwischen Interessenvertretung und Politik kann es hilfreich sein, vertrauliche Informationen an einen Politiker zu geben. Inhaltstransparenz würde diese (ggf. auch nur punktuelle) Vertraulichkeit unterminieren.

„Prozesstransparenz“ stellt einen bürokratischen Aufwand dar, der in keinem Verhältnis zu dem Mehrwert an Transparenz steht. Interessenvertreter aus den USA berichten, dass die Umsetzung dieses Transparenzbegriffes zu einer „Explosion“ des bürokratischen Aufwandes führt. Da sich der Einfluss auf einen Gesetzgebungsprozess nicht messen lässt, wird „Prozesstransparenz“ nicht die Informationen liefern, die sich ihre Befürworter versprechen.

Mit der Einführung eines Lobbyregisters mit Registrierungspflicht wird „Strukturtransparenz“ geschaffen. Diese Transparenz erlaubt es jedem Abgeordneten, sich Klarheit über den Interessenvertreter,

mit dem er in Kontakt tritt, zu verschaffen. Darüber hinaus erschwert es unzulässige Einflussnahme maßgeblich und ermöglicht die Ahndung von Lobbyisten, die gegen die Regeln verstoßen.

6. Mit welchen Rechten kollidieren (verpflichtende) Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme (z. B. Freiheit des Mandats, Art. 38 Abs. 1 GG o. Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG)? Sind Eingriffe in diese Rechte zu rechtfertigen?

Antwort: Der Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer hat in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2009 erläutert, dass einem Register für Interessenvertreter keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen stehen.

Vor dem Hintergrund der in Art. 76 Abs. 1 der Hessischen Landesverfassung geregelten Freiheit des Mandats sowie der ebenfalls parallel zu Regelungen auf Bundesebene erlassenen Regelungen zu Verhaltensregeln sowie Offenlegungspflichten von Mandatsträgern in §§ 4a, 4b Hessisches Abgeordnetengesetz ergeben sich aus Sicht der de'ge'pol keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Ebenso wenig, wie sich die im Bereich der politischen Interessenvertretung Tätigen einer verpflichtenden Registrierung mit Verweis auf Art. 12 Grundgesetz verweigern können, denn hier gibt es hinreichende Parallelen zu anderen Berufsfeldern. Zu denken ist hier an die verkammerten Berufe der Rechtsanwälte,

Steuerberater oder Ärzte oder die Zulassung als Makler- und Bauträger, wo diesbezüglich Eingriffe jeweils ebenso mit den überwiegenden öffentlichen Interessen an einer transparenten und zuverlässigen Berufsausübung rechtfertigt werden. Vor diesem Hintergrund muss eine verpflichtende Registrierung auch im Bereich der politischen Interessenvertretung und Einflussnahme rechtfertigt sein, da es ein öffentliches Interesse über Straf- oder andere Sanktionsgesetze hinaus an einer den Regeln des Rechtsstaats entsprechenden Willensbildung des Souveräns gibt. Die verpflichtende Registrierung erscheint dabei geeignet und verhältnismäßig, dem öffentlichen Interesse Wirkung zu verleihen. Bei aller Schwierigkeit der Definition des Berufsbildes und Registrierungspflichtigen ist dies mit der erforderlichen Trennschärfe möglich. Sofern etwa Rechtsanwälte im Bereich der Politikberatung ins Feld führen, eine verpflichtende Registrierung unter Angabe bestimmter Tatsachen widerspreche der gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht, wäre zu diskutieren, ob diese nicht an der Eigenschaft der Berufsträger als Organ der Rechtspflege ansetzt. Dies schränkt die Verschwiegenheitspflicht dann möglicherweise auf den Bereich der Wahrnehmung der Interessen in einem konkreten Einzelfall, einer Rechtssache, ein. Während demgegenüber der Auftrag zur Beratung und Vertretung in einer abstrakten Angelegenheit, beispielsweise der Formulierung möglicher gesetzlicher Regelungen oder der Kontaktherstellung, aus diesem Bereich herausfallen. Hier wäre ein differenzierendes Kriterium zu anderen Politikberatern sicherlich nicht die Zulassung in einem verkammerten Beruf.

7. In welchem Verhältnis stehen Aufwand zur Einführung und Eingriffe in Rechte bei Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme zu den nachweislichen Fällen unzulässiger Einflussnahme?

Antwort: „Inhaltstransparenz“ halten wir nicht für sinnvoll, da Politik Räume der Vertraulichkeit braucht. Auch im Umgang zwischen Interessenvertretung und Politik kann es hilfreich sein, vertrauliche Informationen an einen Politiker zu geben. Inhaltstransparenz würde diese (ggf. auch nur punktuelle) Vertraulichkeit unterminieren.

„Prozesstransparenz“ stellt einen bürokratischen Aufwand dar, der in keinem Verhältnis zu dem Mehrwert an Transparenz steht. Wir schätzen den bürokratischen Arbeitsaufwand für Interessenvertreter, um „Prozesstransparenz“ herzustellen, auf zusätzliche 4-8 Stunden je Arbeitstag und Mitarbeiter (Erfahrungen aus Washington weisen diese Größenordnungen auf).

Mit der Einführung von „Strukturtransparenz“ wird jedem Abgeordneten die Möglichkeit gegeben, sich Klarheit über den Interessenvertreter, mit dem er in Kontakt tritt, zu verschaffen. Darüber hinaus erschwert „Strukturtransparenz“ unzulässige Einflussnahme maßgeblich und ermöglicht die Ahndung von Lobbyisten, die gegen die Regeln verstoßen.

Gleichzeitig beschränkt sich der bürokratische Arbeitsaufwand auf die einmalige Registrierung und auf die quartalsweise

Aktualisierung (Arbeitsaufwand von etwa 2 Arbeitstagen per anno) der eigenen Daten.

Fraktion der SPD

1. Welche Regelungen sollte ein Lobby-Register beinhalten?

Antwort: Wichtige Mindestanforderungen an eine gesetzliche Regelung sind aus unserer Sicht:

- A. Das Register muss verpflichtend sein.
- B. Das Register muss einen einheitlichen Geltungsbereich für Parlament und Regierung sowie nachgeordnete Behörden haben.
- C. Das Register erfasst alle Interessenvertreter, inkl. Rechtsanwälte als Vertreter politischer Interessen.
- D. Die Registrierungspflicht ist sanktionsbewehrt.

Verpflichtende Angaben zur Organisation der Interessenvertretung und zu den Politikbereichen, in denen die Interessenvertretung betrieben wird:

- A. Allgemeine Strukturdaten (Name und Sitz, Adresse mit Telefon- und Telefaxnummer, E-Mail- und Internetadresse, ggf. weitere Adressen, Vorstand und Geschäftsführung, Interessenbereich, ggf. Mitgliederzahl, Anzahl der angeschlossenen Organisationen, ggf. Verbandsvertreter, Handelsregister- und Steuernummer)
- B. Auftraggeber/Kunden im Bereich Interessenvertretung
- C. Anzahl der Mitarbeiter und die Namen derer, die mit Interessenvertretung für die eigene Organisation oder Auftraggeber/Kunden befasst sind
- D. Unteraufträge an Beratungsunternehmen/Berater, sofern diese auch einen direkten Kontakt zur Politik haben (Name, Adresse, Art der Beratungstätigkeit; keine Angaben müssen zum Inhalt und zur Honorierung des Beratungsauftrags gemacht werden)
- E. Wenn Subunternehmer als Interessenvertreter einen direkten Kontakt zu Amts- oder Mandatsträgern herstellen möchten, müssen sie sich zusätzlich separat registrieren.
- F. Politikbereiche, in denen Interessenvertretung betrieben wird, sind jeweils einzeln aufzuführen nach Auftraggeber/Kunde. Hierzu wird ein Raster vorgegeben.

Zudem sollte es verpflichtende Angaben zur Finanzierung der Interessenvertretung geben.¹ Bei der Offenlegung finanzieller

¹ Bei der Offenlegung von Budgets sind landesspezifische Besonderheiten ggf. zu berücksichtigen. So werden bei Staatsverträgen oft Aufträge über mehrere Bundesländer hinweg vorgenommen, was die Frage nach der Zuweisung der einzelnen Budgets aufwirft.

Aspekte muss aber ausgeschlossen werden, dass Rückschlüsse auf die Kosten von einzelnen Aktivitäten gezogen werden können:

- A. Unternehmen, NGOs, Verbände etc.: Zugewiesene Kosten einer für Interessenvertretung zuständigen Abteilung
- B. Berater, Agenturen, Rechtsanwälte etc.: Herkunft und Höhe der steuerlichen Einnahmen, die im vorangegangenen Quartal aus der Vertretung von Interessen im Auftrag Dritter erzielt wurden
- C. Verbände, Vereine etc.: zusätzlich Angaben zu Herkunft und Höhe folgender Einnahmen:
 - Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge
 - Spenden und sonstige unentgeltliche Zuwendungen von natürlichen Personen
 - Spenden und sonstige unentgeltliche Zuwendungen von juristischen Personen
 - staatliche Mittel
 - sonstige Einnahmen
 - Zuschüsse von Gliederungen und Höhe der Gesamteinnahmen nach den oben aufgeführten Positionen
- D. Keine Vollkostenrechnung, keine unternehmensinternen Zuarbeiten, keine Kostenstellenlegung in anderen Abteilungen oder gar im Vorstand, wenn dem Public-Affairs-Bereich zugearbeitet wurde
- E. Herkunft der Mittel: gibt es mehrere Geldgeber, so sind alle Geldgeber, die unter 50 TEU oder weniger als 10% eines

Budgets geben, zu umschreiben. Alle anderen sind namentlich aufzuführen

- F. Angabe der Größenordnung über die insgesamt dem Lobbying zuzurechnenden, verausgabten Mittel, um den Grad und die Art der Aktivitäten der Interessenvertretung einschätzen und nachvollziehen zu können. Mögliche Stufen wären:

Stufe 1: bis 100 TEU

Stufe 2: 100 TEU bis 300 TEU

Stufe 3: 300 TEU bis 500 TEU

Stufe 4: ab 500 TEU

Angaben erfolgen rückwirkend nach Abschluss des Quartals bzw. Jahres (Ist- statt Planzahlen).

2. Mit welchen Regeln soll die Lobby-Tätigkeit transparent und kontrollierbar gemacht werden?

Antwort: Lobby-Tätigkeit wird durch die Einführung eines Lobbyregisters mit Registrierungspflicht transparenter. Darüber hinaus sollten sich auch alle Interessenvertreter zu ethischen Standards verpflichten.

Der de'ge'pol-Verhaltenskodex, der weiter oben bereits erläutert wurde, enthält konkrete ethische Standards.

3. Wie ist ein Verbot von Nebentätigkeiten der Abg. für registrierte Lobbyisten einzuschätzen?

Antwort: Ein Verbot von Nebentätigkeiten für registrierte Lobbyisten dürfte rechtlich problematisch sein, da es mit der Freiheit des Mandats in Konflikt gerät. In jedem Fall ist die transparente Darstellung solcher Nebentätigkeiten zwingend erforderlich.

4. Wie ist eine Berichtspflicht öffentlicher Institutionen im Bezug auf externen Sachverstand (z. B. bei der Erarbeitung von Gesetzen, Programmen, Erlassen) zu beurteilen?

Antwort: Eine Berichtspflicht öffentlicher Institutionen in Bezug auf externen Sachverstand beschreibt Aspekte des Konzeptes des „Legislative Footprint“. Konkret würde das bedeuten, dass mit jedem Gesetzestext ein zusätzliches Dokument veröffentlicht wird, das sämtliche Treffen zwischen Politikern und Interessenvertretern bezüglich des jeweiligen Gesetzes aufführt. Ein solcher „legislativer Fußabdruck“ sollte unter Kosten/Nutzen-Aspekten aufgrund des außerordentlich hohen Verwaltungsaufwandes kritisch gesehen werden.

5. Wie beurteilen Sie den Wechsel aus einer politischen Tätigkeit in die Lobbytätigkeit und umgekehrt und wie könnten Abhängigkeiten hier vermieden werden (z. B. durch Karenzfristen)?

Antwort: Der Umgang mit möglichen Interessenkonflikten bei Jobwechseln von der Politik in die Wirtschaft sollte durch eine Selbstverpflichtungserklärung geregelt werden. Unternehmen, Institutionen, Anwaltskanzleien, PR-, Beratungs- und Kommunikationsagenturen sollten sich dazu verpflichten, bei der Beschäftigung von ehemaligen Regierungsmitgliedern, Ministerialbeamten und Wahlbeamten in deren früheren Arbeitsgebiet eine Karenzzeit einzuhalten. Eine Karenzzeit für den Wechsel von der Wirtschaft in die Politik regeln bereits privatwirtschaftliche Arbeitsverträge.

Fraktion der FDP

1. Wie definieren Sie Lobbyismus und Lobbyisten?

Antwort: „Lobbyismus“ ist jeder Versuch, auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse von Parlamenten einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen der Behörden mit rechtlich erheblicher Außenwirkung direkt Einfluss zu nehmen. Unter „direkter

Einflussnahme“ ist jeder schriftliche, mündliche oder fernmündliche Kontakt gegenüber Parlamenten oder gegenüber Behörden zu verstehen. Daher gilt als „Lobbyistin“ bzw. „Lobbyist“ jede natürliche oder juristische Person, die oben genannte Interessen in einer direkten Kontaktaufnahme vertritt.

Um die Kontaktaufnahme von Privatpersonen oder lokalen Vereinen mit beispielsweise ihrem Landtagsabgeordneten nicht zu erschweren oder gar zu verhindern, sollen nur solche Tätigkeiten der Interessenvertretung erfasst werden, die gegen Entgelt erbracht oder auf Basis einer dafür bereitstehenden Finanzierung vorgenommen werden und nicht nur gelegentlicher Natur sind. Finanzielle und zeitliche Schwellenwerte sind hier zu definieren. Ziel ist nicht die Vollabdeckung aller interessengeleiteten Kontaktaufnahmen und Tätigkeiten in einem Register, sondern zunächst die professionell organisierte Interessenvertretung zu benennen. Dies umfasst neben Beratern, Agenturen, Rechtsanwälten, Unternehmen, Vereinen und Verbänden explizit auch die Sozialpartner, NGOs, Think Tanks, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, sobald und soweit diese Interessenvertretung betreiben. Eingeschlossen sind auch jene Akteure, die temporär für einen bestimmten Zweck der Interessenvertretung geschaffen wurden. Das können zum Beispiel Initiativen oder andere zeitlich befristete Zusammenschlüsse sein.

2. Wie unterscheiden sich Lobbyisten von anderen Interessenvertretern?

Antwort: Es gibt keinen Unterschied zwischen Lobbyisten und Interessenvertretern.

3. Welchen Nutzen hätte aus Ihrer Sicht ein Lobbyregister? Wäre ein solches auch freiwillig realisierbar?

Antwort: Lobby-Tätigkeit wird durch die Einführung eines Lobbyregisters mit Registrierungspflicht transparenter. Durch die entstehende Transparenz wird nicht nur die Legitimation der Interessenvertretung, sondern auch das Vertrauen in die repräsentative Demokratie gestärkt.

Ein Register ohne Registrierungspflicht ist nicht sinnvoll, da es zu drastischen Verwerfungen im Markt führt:

Es hat sich auch in Brüssel gezeigt, dass die freiwillige Registrierung kein Plus im Wettbewerb des Beratungs- und Lobbymarktes darstellt. Wir gehen davon aus, dass insbesondere Rechtsanwälte sich bei einem freiwilligen Register fast völlig der Registrierung entziehen werden. Als Vertreter politischer Interessen können sich Rechtsanwälte jedoch bei dem Versuch, staatliche Stellen im Sinne ihrer Mandanten zu beeinflussen, nicht auf die Verschwiegenheitspflicht aus der Bundesrechtsanwaltsordnung und

den Mandantenschutz beziehen. Diese Auffassung kommt in unterschiedlichen Gutachten zum Ausdruck, z.B. von Prof. Meyer im Zuge der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema.

Darüber hinaus werden Beratungsunternehmen durch ein Register ohne Registrierungspflicht in die Illegalität getrieben, weil eine einheitliche Vorgehensweise für alle Kunden nicht gefunden werden kann. Schließlich wird Transparenz zum Positionierungs- und Wettbewerbsfaktor.

Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

1. Welche politischen Vorgänge der jüngeren Vergangenheit in Deutschland sind Ihres Erachtens in besonderem Maße durch Lobbyisten beeinflusst worden und wie bewerten Sie das?

Antwort: Auf Landesebene lassen sich besonders die Staatsverträge als Bereich nennen, der stark lobbyiert wird. Darüber hinaus findet Lobbyismus auf Landesebene statt, wenn es darum geht, Bundesratsentscheidungen oder die Arbeit von Vermittlungsausschüssen zu beeinflussen.

2. Besteht Ihres Erachtens, wie es jedes zweite deutsche DAX-Unternehmen 2010 in einer Umfrage der „Welt“ geäußert hat, zusätzlicher Regulierungsbedarf im Bereich des Lobbyismus?

Antwort: Über ein Lobbyregister mit Registrierungspflicht für alle Interessenvertreter (Berater, Agenturen, Rechtsanwälte, Unternehmen, Vereine und Verbände, explizit auch die Sozialpartner, NGOs, Think Tanks, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, sobald und soweit diese Interessenvertretung betreiben) hinaus gibt es unserer Ansicht nach keinen weiteren gesetzlichen Regulierungsbedarf im Bereich des Lobbyismus.

3. Welche Chancen und Risiken birgt verdeckter und intransparenter Lobbyismus für das demokratische System?

Antwort: Verdeckter und intransparenter Lobbyismus birgt für das demokratische System nur Risiken. Intransparente Interessenvertretung begünstigt Machtmissbrauch, gefährdet die lebendige Demokratie, in der Interessen und Positionen zwischen Politik und Gesellschaft ausgetauscht werden, Entscheidungswege und Einflussnahmen auf politische Entscheidungen werden intransparent und die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen nimmt ab. Insgesamt ist festzustellen, dass die Legitimität parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse durch intransparenten Lobbyismus

insgesamt abnimmt und das Ansehen der Interessenvertretung in Deutschland sich noch weiter verschlechtert.

Intransparenter Lobbyismus zeigt sich beispielsweise in dem Fall um den Berliner Politikberater Jan Burdinski. Er gab gegenüber Abgeordneten und im Internet vor, im Namen der „Koalition pro Patienteninformation“ für die Freigabe werblicher Produktinformationen für Patienten einzutreten. Bei dieser Vereinigung handele es sich um „ein Netzwerk von Patientenverbänden und Einzelpersonen in Deutschland“. Zwei der drei angegebenen Patientenverbände stritten ihre Teilnahme an dieser Koalition ab und Herr Burdinski legte weder die Finanzquellen noch die eigentlichen Träger offen. Diese Vorgehensweise verdeutlicht intransparenten Lobbyismus, sodass der Deutsche Rat für Public Relations (DRPR) gegenüber Herrn Burdinski eine öffentliche Rüge ausgesprochen hat.

Ein weiterer Fall des DRPR, der intransparenten Lobbyismus verdeutlicht, ist die Non-Toxic Solar Alliance e. V. (NTSA). Die NTSA gab sich als „Not-for-Profit-Initiative“ aus, die ein gemeinnütziges Ziel verfolgt. Tatsächlich handelte es sich allerdings um eine Initiative, die von der Lobbyagentur Bohnen Kallmorgen & Partner (BKP) ins Leben gerufen wurde. Der DRPR sprach aufgrund fehlender Absendertransparenz eine Mahnung gegenüber der Agentur BKP und der NTSA aus

Zwei Fälle des DRPR um „Leihbeamte“ in Bundesministerien verdeutlichen ebenfalls intransparenten Lobbyismus. Im Jahr 2003 arbeitete eine vom Bundesverband Investment und Asset

Management e. V. (BVI) in das Bundesfinanzministerium (BMF) entsandte Mitarbeiterin an einem Gesetz mit, das ihren Verband unmittelbar betraf. Hier sprach der DRPR eine öffentliche Rüge gegenüber den Beteiligten des BVI und des BMF aus, da das Ausschlussgebot miteinander konkurrierender Interessen verletzt wurde. Ein weiterer Fall bezüglich „Leihbeamten“ bezieht sich auf einen Mitarbeiter der Deutschen Angestellten-Krankenkasse (DAK), der während seiner Entsendung im Bundesgesundheitsministerium im Jahr 2006 Unterlagen zur Gesundheitsreform kopierte und nach außen weiter gab. Auch hier sprach der DRPR gegenüber der DAK eine öffentliche Rüge aus, weil hier gegen das Ausschlussgebot miteinander konkurrierender Interessen und gegen das Diskretionsgebot verstoßen wurde.

4. Wovon ist der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheiderinnen und Entscheidern bisher i. d. R. abhängig?

Antwort: Der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheidungsträgern ist prinzipiell von der gesamtgesellschaftlichen Bedeutsamkeit und Aktualität der jeweiligen Thematik abhängig. Darüber hinaus spielt der Grad der Vernetzung auch eine Rolle.

5. Wie bewerten Sie, dass die Bundesrepublik Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption zwar 2005 unterzeichnet, bis heute aber nicht ratifiziert hat und welche Risiken ergeben sich daraus?

Antwort: Deutschland sollte die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) umgehend ratifizieren. Die ausbleibende Ratifizierung birgt das Risiko, dass Interessenvertretung delegitimiert wird und das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die repräsentative Demokratie abnimmt.

Das konkrete Problem ist, dass die Beeinflussung eines Abgeordneten durch finanzielle Anreize abgesehen von dem Verbot des Stimmenkaufs und -verkaufs bei Abstimmungen im Plenum keinen Straftatbestand darstellt. Diese gesetzliche Lücke sollte umgehend geschlossen werden, damit Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption unterzeichnen kann.

Es ist allerdings auch wichtig, klarzustellen, dass Korruption im Bereich des Lobbyismus zwar große Risiken birgt, aber dennoch ein Randphänomen ist. Uns liegen keine Hinweise vor, dass in Deutschland Korruption im Bereich der Interessenvertretung ein überdurchschnittliches Ausmaß hat. Das Interesse, Korruption auch im Bereich des Lobbyismus unter Strafe zu stellen, ist in das allgemeine gesellschaftliche Interesse einzuordnen.

6. Welche Unterschiede bestehen beim Umgang mit Lobbyismus nach Ihrer Beurteilung zwischen dem Deutschen Bundestag und den Landesparlamenten?

Antwort: Gegenüber der Praxis auf Bundesebene finden Entscheidungsverfahren auf Landesebene besonders in der Exekutive statt. Darüber hinaus legt der häufig beklagte Kompetenzverlust der Landesparlamente im europäischen Mehrebenensystem nah, dass gerade ein mögliches Lobbyregister in Hessen neben dem Parlament vor allem auf die Exekutive abzielen muss. Am Beispiel der Interessenvertretung bei Staatsverträgen der Länder wird besonders deutlich, dass die Grenzen der Einflussnahme auf Verfassungsorgane verschwimmen. Oft sind hier Exekutive und Legislative Gegenstand, selten nur die Legislative – das lässt getrennte Register, oder gar nur auf das Parlament abzielende Register, unsinnig erscheinen. Wann immer ein Behördenmitarbeiter oder ein Abgeordneter lobbyiert wird, muss er vorher oder hinterher ohne größeren Rechercheaufwand im Lobbyregister nachprüfen können, wer in wessen Auftrag lobbyiert.

Verpflichtend erfasst werden sollte folglich die Interessenvertretung beim Landtag Hessen, bei der Staatskanzlei und den Ministerien. Vor der Schaffung einer gesetzlichen Regelung sollte darüber hinaus überprüft werden, auf welchen Wegen und in welchem Ausmaß eine Interessenvertretung bei den Landesbehörden Brandenburgs und den nachgeordneten Teilen der Landesverwaltung stattfindet. Dazu wären Funktions-/Amtsträger der Administrationen anzuhören.

I. Fragenkomplex Lobbyregister

1. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit der seit 1972 beim Deutschen Bundestag geführten freiwilligen Liste der Verbände?

Antwort: Die so genannte Verbändeliste ist quantitativ unzureichend, da sie nicht alle Interessenvertreter erfasst. In ihr sind nur Verbände, aber keine Unternehmen, Lobbyagenturen und Lobbykanzleien erfasst.

Außerdem ist die Liste qualitativ zu unverbindlich, da selbst die Ausschussanhörungen im Deutschen Bundestag auch von anderen, nicht gelisteten Verbänden genutzt werden können. Es besteht keine Registrierungspflicht.

2. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem seit 2011 beim rheinland-pfälzischen Landtag geführten „Lobbyistenregister“?

Antwort: Die Regelung zur „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“, die vom Präsidenten des rheinland-pfälzischen Landtages geführt wird, lehnt sich an die des Deutschen Bundestages an und weist daher die gleichen Probleme auf. Konkrete Erfahrungen mit der Regelung in Rheinland-Pfalz liegen uns nicht vor.

3. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem beim US-Kongress geführten Lobbyregister?

Antwort: Das Lobbyregister des US-Kongresses verschafft hinreichend Transparenz und wird von allen Beteiligten akzeptiert. Darüber hinaus besteht in den USA allerdings auch die Verpflichtung zum „legislative footprint“. Der bürokratische Aufwand, der sich daraus ergibt, steht hingegen in keinem Verhältnis zu dem Mehrwert an Transparenz.

4. Welche weiteren Maßnahmen sind Ihnen bekannt und welche davon halten Sie für geeignet, die Transparenz von Lobby-Einflüssen auf politische Entscheiderinnen und Entscheider zu erhöhen?

Antwort: Siehe dazu die Antwort auf Frage 4 der Fraktion der CDU.

II. Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten

1. Welche Maßnahmen aus dem Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?

Antwort: Wir haben diesen Verhaltenskodex erarbeitet.

2. Welche Maßnahmen aus den Grundsätzen der Deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?

Antwort: Die aus unserer Sicht geeigneten Aspekte eines Verhaltenskodex finden sich in dem de'ge'pol-Verhaltenskodex.

3. Welche Maßnahmen aus dem „Verhaltenskatalog für eine verantwortungsbewusste Interessenvertretung“ von Transparency International sind aus Ihrer Sicht geeignet?

Antwort: Die aus unserer Sicht geeigneten Aspekte eines Verhaltenskodex finden sich in dem de'ge'pol-Verhaltenskodex.

III. Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

1. Welche Konflikte können sich aus Nebentätigkeiten von Abgeordneten ergeben?

Antwort: Nebentätigkeiten von Abgeordneten stellen einen wichtigen Bestandteil der Freiheit des Mandats dar. Allerdings wird die unabhängige Ausübung des Mandats gefährdet, wenn durch Nebentätigkeiten auch Nebeneinkünfte erzielt werden und die wichtige Grenze zwischen Interessenvertretung und politischer Entscheidung, zu verschwimmen droht.

2. Wie kann der „Lobbyist mit Bundes- oder Landtagsmandat“ im Interesse der Bürgerinnen und Bürger verhindert werden?

Antwort: Ein Verbot von Nebentätigkeiten für Abgeordnete lehnen wir ab. Außerdem ist die Durchsetzung eines solchen Verbots rechtlich sehr problematisch, da es mit der Freiheit des Mandats in Konflikt gerät. Allerdings wäre es wünschenswert, wenn Nebentätigkeiten von Abgeordneten dann untersagt werden, wenn sie unmittelbar mit der konkreten Tätigkeit des Abgeordneten zusammenhängen. Aus grundrechtlichen Aspekten ist die Umsetzung dieser Forderung allerdings sehr umstritten. Daher liegt es näher, eine zwingende transparente Darstellung solcher Nebentätigkeiten zu erwirken.

3. Welche Veränderungen der im Hessischen Landtag geltenden Regelungen zu den Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind Ihres Erachtens geboten und warum?

Antwort: Eine Offenlegung aller lobbyistischen Tätigkeiten von Abgeordneten und deren Veröffentlichung wäre unserer Meinung nach geboten.

IV. Fragenkomplex Karenzzeiten

1. Welche Vor- und welche Nachteile kann der Wechsel zwischen politischem Mandat und Tätigkeit in der Wirtschaft mit sich bringen?

Antwort: Der Wechsel zwischen einem politischen Mandat und einer Tätigkeit in der Wirtschaft wird als oft „Drehtür-Effekt“ bezeichnet. Grundsätzlich liegt der Vorteil im Austausch von Sachverstand und der Nachteil darin, dass insbesondere bei dem Wechsel von einem politischen Mandat zu einer Tätigkeit in der Wirtschaft Interessenkonflikte auftreten können. Diese Interessenkonflikte ergeben sich beispielsweise dadurch, dass spezielles Insiderwissen auf die andere Seite mitgenommen wird.

2. Besteht Ihres Erachtens in diesem Feld zusätzlicher Handlungsbedarf bei den Regelungen für Amts- bzw. Mandatsträger des Landes Hessen?

Antwort: Zu hessischen Regelungen kann hier im Einzelnen nicht eingegangen werden. Die grundsätzliche Position der de'ge'pol ist jedoch, dass mögliche Interessenkonflikte bei Jobwechseln von der Politik in die Wirtschaft durch eine Selbstverpflichtungserklärung geregelt werden sollte. Unternehmen, Institutionen, Anwaltskanzleien, PR-, Beratungs- und Kommunikationsagenturen sollten sich dazu verpflichten, bei der Beschäftigung von ehemaligen Regierungsmitgliedern, Ministerialbeamten und Wahlbeamten in deren früheren Arbeitsgebiet eine Karenzzeit einzuhalten.

V. Fragenkomplex Leihbeamte und Kanzleigesetze

1. Wie bewerten Sie den Einsatz von „Leihbeamten“, also der Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Landesbehörden?

Antwort: Der Einsatz von „Leihbeamten“ kann grundsätzlich zu einem Wissenstransfer von der Wirtschaft in die Verwaltung und Politik und umgekehrt beitragen. Der Austausch von Beschäftigten zwischen Verbänden oder Unternehmen mit Ministerien und

Behörden ist daher grundsätzlich wünschenswert.

Dabei müssen jedoch die Grundsätze der Transparenz gewährleistet und unmittelbare Interessenkonflikte vermieden werden.

„Leihbeamte“ müssen generell ihre Entsendeunternehmen bzw. Entsendeverbände offenlegen. Außerdem sollten „Leihbeamte“ grundsätzlich keine verantwortlichen Positionen erhalten oder an konkreten Gesetzesvorlagen mitarbeiten. Der Einsatz sollte temporär begrenzt erfolgen. Ferner sollten Regelungen für Interessenkonflikte vorgesehen werden, die Notifizierungspflichten und eine Beendigungsmöglichkeit vorsehen. Eine Pönalisierung von Verstößen durch Vertragsstrafen gegenüber der Entsendestelle wäre zu diskutieren.

Eine entsprechende Regelung auf Bundes- und Landesebenen würde die de'ge'pol begrüßen.

2. Wie bewerten Sie die externe Zuarbeit zur oder die teilweise oder komplett externe Formulierung von Gesetzen („Kanzleigesetze“)?

Antwort: In den Fällen, in denen Rechtssetzungsvorlagen wegen Mangel an Personal oder auch Mangel an Fachkompetenz nicht im Haus erledigt werden kann, wird die Hinzuziehung externen Sachverstands für zulässig befunden. Entscheidend ist, dass die vergebende Stelle hierbei Transparenz walten lässt und weiterhin

federführend aktiv ist.

Auf Seiten der beauftragten Rechtsanwaltskanzleien müssen Interessenkollisionen ausgeschlossen sein. Maßstab hierzu müssen die berufsrechtlichen Regelungen der § 43a IV BRAO, § 3 BORA in enger Auslegung sein. Dabei muss entsprechend § 3 III BORA geltend, dass im Kollisionsfall eine Tätigkeit bei der Beratung in der Rechtssetzung mit einer Tätigkeit in einer Rechtssache, das Mandat in ersterer nicht angenommen werden kann und unverzüglich Mitteilung zu machen ist. Eine Niederlegung beider Mandate, wie im Bereich der Vertretung in konkreten Rechtssachen von § 3 III BORA vorgesehen, ist in der Konstellation der Vertretung in einer abstrakten zu einer konkreten Rechtssache nicht erforderlich und wäre auch nicht interessengerecht. Ausreichend ist, dass die abstrakte Vertretung und Beratung gesetzgebender Stellen nicht mit konkreten Interessen eines anderen Mandanten kollidiert.

3. Welche Maßnahmen halten Sie in diesem Bereich für geboten?

Antwort: Siehe dazu Antwort auf Frage 1.

VI. Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen

1. Welche Herausforderungen und mögliche Konflikte stellen sich durch das Sponsoring von Regierungstätigkeiten?
2. Welche Maßnahmen halten Sie in diesem Bereich für geboten?
3. Wie bewerten Sie das kostenpflichtige Schalten von Unternehmensanzeigen, insbesondere von Verbänden sowie Unternehmen in öffentlicher Hand, in den Mitgliederzeitschriften der Parteien?

Antwort zu allen drei Fragen: Sofern Sponsoring und Anzeigenschaltung transparent erfolgen und der Sponsor klar zu erkennen ist, sehen wir keine Schwierigkeiten.

Fraktion DIE LINKE

1. Welche Vor- und Nachteile bringt eine verbindliche Offenlegung von Drittauftraggebern (nicht nur Zahlungshöhe) von Abgeordneten, Ministern und Staatssekretären?

Antwort: Siehe dazu Antworten auf die Fragen 2 und 3 der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, *III. Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten.*

2. Welche Vor- und Nachteile bringen verbindliche Karenzzeiten für Abgeordnete, Minister und Staatssekretäre nach Ausscheiden aus Amt/ Mandat vor einem Wechsel in die Privatwirtschaft?

Antwort: Siehe dazu die Antwort auf Frage 5 der Fraktion der SPD.

3. Welche Vor- und Nachteile bringt ein Offenlegen von Spendenfluß an Privatpersonen/ Parteien nicht nur jährlich, sondern als Anhang zu jeder Anhörungsunterlage?

Antwort: Hierbei handelt es sich um eine weitere Form des „legislativen Fußabdrucks“, der in der Antwort auf Frage 4 der Fraktion der CDU und in der Antwort auf Frage 4 der Fraktion der SPD behandelt wird.

4. Welche Einschätzungen/ Erfahrungen gibt es bezüglich Anzeigen in Fraktions- und/ oder Parteizeitungen?

Antwort: Siehe dazu Antworten auf *VI. Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen* der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN.

Antworten zum Fragenkatalog – Anhörung des Ältestenrates zum Thema „Mehr Transparenz bei Lobbyismus“ (Drucks. 16/5450)

Fragen der Fraktion der CDU

Antworten

- 1) Die Aktivitäten von Lobbyisten spielen in der repräsentativen Demokratie eine zentrale Rolle. Unterschieden werden muss zwischen offenen, öffentlich nachvollziehbaren Beratungen und verdeckten, nicht öffentlichen Aktivitäten. In jüngster Zeit zeichnen sich fünf wesentliche Trends –auch nach Selbsteinschätzung führender Lobbyisten- ab:
 - a) Zunehmende Professionalisierung und Segmentierung der Lobbyarbeit.
 - b) Einflussverlust der klassischen Verbände, denen vorrangig eine Bündelungsfunktion zukommt.
 - c) Zunehmende Einsicht einer relevanten Minderheit der Lobbyisten, dass im Zuge der Banken- und Finanzkrise „überlobbyiert“ wurde und die gesamte Arbeit auf neue Fundamente auf der Basis klarer Regeln gestellt werden muss.
 - d) Verstärkte Sensibilität der Öffentlichkeit und vieler Parlamentarier bezogen auf diagnostizierte „Auswüchse“ (mehr als 30 Gesetzesentwürfe durch Anwaltskanzleien zum Teil mit Doppelmandaten, Einsatz von „Leih-Mitarbeitern“ in Ministerien, problematische Vergabe von Gutachten im Gesetzgebungsprozeß etc.).
 - e) Im Zuge dieser Entwicklungen wird Lobbyismus zu einem von den Medien wesentlich stärker behandelten Themenfeld; eine erhöhte Aufmerksamkeit des Konfliktthemas „Lobbyismus“ ist in Parteien, Verbänden und der Bürgerschaft festzustellen.

- 2) Daraus ergibt sich zunächst die förmliche Beteiligung an Anhörungen zu den betreffenden Gesetzesvorhaben im Parlament oder durch die Entgegennahme von schriftlich vorgelegter Expertise. Diese Vorgaben werden vom Gesetzgeber gewährt, gelten aber –aus Sicht führender Lobbyisten- als wenig effizient.

- 3) Nachgewiesen sind:
 - Illegale Beschaffung von Informationen zu Gesetzesvorhaben (Entwürfen, Korrespondenz etc.) u.a. im Fall des Bundesministeriums für Gesundheit.
 - Platzierung von externen Lobby-Vorlagen in den parlamentarischen Prozess. (vgl. Millionenhonorare für Berater, Handelsblatt 8.2.13 :7)
 - Erteilung von Lobby-Aufträgen an ausgewählte Parlamentarier zur Durchsetzung in den Fraktionen; Platzierung von Lobbyisten in den Fraktionen.
 - Bezahlung für die Realisierung von Lobby-Aufträgen (EU-Parlament; Rücktritt EU-Kommissar).
 - Die häufigste Form von unzulässiger Einflussnahme vollzieht sich in einer „Grauzone“ und in informellen Prozessen.

- 4) a) Stärkung der Autonomie der Abgeordneten.
 b) Verstärkte Sanktionen der Fraktion nach Diagnose von Verfehlungen.
 c) Selbstverpflichtung (Kodex) der Lobbyorganisationen, die ausdrücklich auf jede Form der Grenzüberschreitung verzichten und die öffentliche Nachvollziehbarkeit aller Aktivitäten garantieren.
 d) Massiver Ausbau der Wissenschaftlichen Dienste und neuer parlamentarischer Beratungsprozesse zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit.
 - f) Gesetzliche Regelung zur Frage der Abgeordnetenbestechung u.a. (vgl. Initiative Prof. Dr. Lammert – Präsident des Deutschen Bundestages u.a.)
 - g) Reform der Dokumentation von Nebentätigkeiten der Abgeordneten.
- 5) Die Einführung eines umfassenden Lobbyregisters ist überfällig. Aber deren Wirkungsgrad mit Blick auf die Stärkung der parlamentarischen Autonomie wird überschätzt. Zentral sind reflektierte Selbstverpflichtungen von Lobbyisten und Parlamentariern, die die Arbeitsprozesse (incl. Grenzen) verbindlich regeln. Allein die Diskussion über diese Standards würde das Ansehen und die Akzeptanz des parlamentarischen Prozesses stärken.
 - 6) Eine kluge Regulierung von Lobby-Aktivitäten würde weder mit der Freiheit des Mandats noch mit der garantierten Koalitionsfreiheit kollidieren. „Eingriffe“ bzw. die sinnvolle Regulierung würden den Wesenskern dieser Bestimmungen des GG stärken und das Vertrauen der Bürger in die parlamentarische Demokratie befördern.
 - 7) Die sinnvolle Regulierung von Lobbyismus –besonders dessen Aktivitäten in Grauzonen und Dunkelfeldern- wird im Kern selbst von Lobbyisten akzeptiert. Auch in den Parlamenten werden fraktionsübergreifend zahlreiche Initiativen diskutiert und entwickelt. Der Ertrag ist im wesentlichen eine Stärkung des Parlaments, der einzelnen Abgeordneten und insgesamt ein Vertrauenszuwachs der Bürger in autonome, selbstbestimmte, parlamentarische Prozesse.

Fragen der Fraktion der SPD

Antworten

- 1) Ein Lobbyregister sollte sich am Datenkranz professioneller Wirtschafts-Auskunfteien orientieren. Bestandteil der Registrierung sollte ein ausführlicher Jahresbericht aller Lobby-Aktivitäten sein mit der konkreten Bezeichnung der jeweiligen Themenfelder und Aktivitäten, sowie einer Bewertung der politischen Bilanz dieser Aktivitäten. (Erfolge / Misserfolge / Vorhaben / Ziele / Methoden)
- 2) a) ein verpflichtender Berufs-Kodex für Lobbyisten (berufsethische Grundierung).
 b) mit einem ausführlichen Jahresbericht der Lobby-Aktivitäten (s.1).
 c) mit einem professionellen Ausbau und Reform der ritualisierten „Anhörungs-Praxis“ u.a. mit der Integration von zusätzlichen Fachleuten.
 in den Parlamenten.

- d) mit einem umfassenden Ausbau der „Wissenschaftlichen Dienste“ und dem notwendigen Transfer von Wissen und Information durch Fachleute (Ziel: Stärkung der Parlamentarier in den komplizierten Fachfragen.)
 - e) Verschärfte fraktionsinterne Sanktionierung von Lobby-Aktivitäten in den Fraktionen (analog des Regelwerk des BMVt).
 - f) mit einer detaillierten Dokumentation des Gesetzgebungs-Prozesses und der „legislativen Fußspuren“, die einzelne Lobby-Organisationen hinterlassen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses haben.
 - g) mit genauen Regelungen für die Ministerialbürokratie analog der Bestimmungen des BMVt. (einheitlich für alle Ministerien)
- 3) Alle Nebentätigkeiten sollten uneingeschränkt publiziert werden. Heikle Grenzfälle aus definierten Vertrauensbereichen sollten lediglich dem Parlaments-Präsidenten bzw. dem Ältestenrat zur Einsicht zugänglich sein.
 - 4) Eine ausführliche Berichtspflicht (als Anhang zu den Gesetzen) wäre ein hoch-effektives Mittel zur Regulierung des Lobbyismus. Weil allein die öffentlich zugängliche Dokumentation dieser Aktivitäten Interessenkonflikte transparent machen würde und die Bürger/innen Einblick in die Genese der Gesetze bekommen würden.
 - 5) Diese Wechsel sollten strikt begrenzt werden. Eine „Abkühlungs-Phase“ von zwei Jahren Karenzzeit wäre hoch wirksam und vertretbar. Lobbyismus als Auffangbecken für Politiker und Mitarbeiter schadet dem Ansehen der vom Volk legitimierten Politiker.

Fragen der Fraktion der FDP

Antworten

- 1) und 2) siehe Definition im anliegenden Text
- 3) Siehe Ausführungen zum Lobbyregister zuvor.
Eine freiwillige Registrierung wäre nicht effizient und würde eine sinnvolle Regulierung erschweren. Eine lückenhafte, selektive Information hätte keinen Informationswert.

Fragen der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen

- 1) Im Feld der Finanzmarkt- und Bankenregulierung sowie von Finanzmarkt-Produkten und Versicherungen (Riesterrente etc.) sowie dem Gesundheitsmarkt ist ein besonderer Lobby-Einfluss dokumentiert. (siehe Anhang)
Bewertung: Die Folge sind in der Regel die Vernachlässigung von Allgemeinwohl-Interessen zu Gunsten von Einzelinteressen und die Verlagerung beachtlicher Kostenfaktoren auf die Allgemeinheit (Steuerzahler, Verbraucher) sowie die Verlagerung von Haftungsrisiken bzw. die Gewährung von Privilegien.
- 2) Dieser Regulierungsbedarf ist auf allen Ebenen weitgehend unumstritten. (siehe Ausführungen im Anhang und in den Antworten zuvor)

- 3) Chancen? Risiken: Verlust parlamentarischer Autonomie und damit einhergehend Vertrauensverlust in parlamentarische Verfahren. (siehe Anhang)
- 4) Wirtschaftliche Potenz. Bedeutung als Arbeitgeber und Wirtschaftsfaktor. Individueller Zugang zu Spitzenpolitikern und Spitze der Ministerialbürokratie.
- 5) Risiken für das internationale Renommee der Bundesrepublik wurden kürzlich im Bundestag debattiert. Der Bundestags-Präsident Prof. Dr. Lammert hat die Risiken nachdrücklich zum Ausdruck gebracht.
- 6) In Landesparlamenten spielt das Thema eine geringere Rolle. Hier sind vor allem Ministerpräsidenten und ggf. Minister Adressaten von Lobbyisten, wenn deren Rolle in den Parteien oder im Bundesrat als relevant eingeschätzt wird. Falls ein Landesministerium in einem wichtigen Themenfeld führend ist, kann sich deren Attraktivität als Adressat erhöhen. Generell gilt, dass Lobbyisten in wichtigen Fragen „alle Kanäle bespielen“, um ggf. das jeweils anstehende Thema auch über einflussreiche Einzelpersonen in deren Parteien tragen oder in die Ministerialbürokratie tragen. Im Bundestag wurden Initiativen mehrerer Abgeordneter frühzeitig „ausgebremst“. Ein Fortschritt wäre ggf. durch die Einsetzung einer Enquete-Kommission zum Thema oder durch einen überfraktionellen Arbeitskreis möglich. Aber auch eine Gemischte, überparteiliche Kommission beim Bundespräsidenten könnte konsensorientiert einen Handlungskatalog zur Regulierung des Lobbyismus erarbeiten und dem Parlament vorlegen.

I. siehe die Ausführungen dazu in den Antworten zuvor.

II.

- 1) Die Vorschläge sind zu beliebig, unpräzise und selbst aus Sicht zahlreicher Lobbyisten nicht zielführend.
- 2) siehe Antwort 1)
- 3) Einige. Sie sind aber insgesamt nicht weitgehend genug. Siehe die im Anhang dokumentierten Vorschläge.

III. (1-3) siehe die Ausführungen zu Nebentätigkeiten zuvor.

IV. siehe Ausführungen zuvor und Text Anhang.

Für Bund und Länder sollten einheitliche Kriterien gelten.

- V. Den Einsatz von „Leihbeamten“ bewerte ich genau so wie der Bundesrechnungshof. (vgl. Bericht) Allerdings sind die entsprechenden Beschlüsse des zuständigen Haushaltsausschusses in der Praxis nicht umgesetzt worden. (vgl. die internen Berichte des Haushaltsausschusses) „Kanzleigesetze“ beschädigen das Ansehen des Gesetzgebers. (vgl. Ausführungen Prof. Dr. Norbert Lammert)

Maßnahmen: keine Leihbeamten, keine Kanzleigesetze.

- VI. Sponsoring ist ein „Einfallstor“ für Lobbyismus und sollte deshalb für Parlament und Regierung und Parteien ausfallen. (vgl. das interne Gutachten der Hessischen Landesregierung)

Fragen Fraktion Die Linke

Antworten

- 1) Siehe Ausführungen zu Nebentätigkeiten zuvor.
- 2) „
- 3) „
- 4) Gekennzeichnete Anzeigen (keine Sonderwerbformen) in Publikationen von Fraktionen und Parteien sind aus meiner Sicht nicht das vordringlichste Problem zur Regulierung des Lobbyismus.

II.

Anhang Lobby-Analyse (Die meisten Fragen werden hier vertieft behandelt)

Vorlage

Anhörung im Hessischen Landtag (Ältestenrat) – „Transparenz bei Lobbyismus“

16. April 2013

Thomas Leif

Lobbyismus widerspricht auf Grund gezielt nicht-öffentlicher Arbeitspraxis demokratischen Grund-Prinzipien. Die unsichtbare Hand der `Stillen Macht` bestimmt den öffentlichen Diskurs und zehrt die Legitimation des parlamentarischen Prozesses auf.

Aktuelle Schlaglichter: Der „Apotheker-Alarm“ und die Demission des EU-Kommissars John Dalli

„Politik-Spionage“ sei wohl eine neue Form des Lobbyismus, so ahnungslos kommentiert eine Spitzen-NGO-Vertreterin, (die selbst Lobbyisten ausbildet), die Weitergabe von illegal beschafften, internen Daten an die Apotheker-Lobby. Die Medien sind plötzlich alarmiert und berichten so prominent wie nie zuvor auf allen Kanälen . Die Geschichte ist einfach, klar und löst ein verborgenes Ressentiment gegen den übermächtigen Lobbyismus in einer simplen Droh-Botschaft auf. Dabei brauchen professionelle Lobbyisten keine Spionage-Helfer; sie sitzen ohnehin am Tisch der Macht. Politik und Lobby leben in einer Symbiose, sind eng verzahnt und tauschen ihr Personal aus. Nur – diese Praxis wird weder von den betroffenen Akteuren, noch von der sogenannten Zivilgesellschaft oder den aufgebrauchten Medien angemessen thematisiert.

Das lautlose Mitregieren, die stille Beteiligung an wichtigen politischen Entscheidungen und die beachtliche Gestaltungs- und Verhinderungsmacht der „Fünften Gewalt“ zehrt die Legitimation des politischen Betriebs auf. Die Vertrauens- und Handlungskrise von Parlament und Regierung ist eng verbunden mit den nicht legitimierten Einflusszonen des wachsenden Lobby-Marktes. (1) Wichtiger als empörende Einzelfälle –etwa des Rücktritts des EU-Kommissars für Gesundheit und Verbraucherschutz, John Dalli, auf Grund seiner Nähe zur Tabak-Lobby- ist der fundamentale Einfluss von Lobbyisten auf den politischen Diskurs der Öffentlichkeit. Selbst Politiker wie Karl Lauterbach (SPD MdB), die sich mit der Wirksamkeit von Partikularinteressen arrangiert haben, stellen die zentrale Frage: „Demokratie ohne Lobbyismus ist nicht vorstellbar. Aber wir müssen uns klarmachen, dass der Lobbyismus uns stärker beeinflusst, als wir uns das selbst eingestehen. Die Art und Weise, wie wir diskutieren, wird oft durch Interessenvertreter geprägt. Wir stellen uns zu

selten die Frage, wie eigentlich die Interessen des Bürgers aussehen.“ (Der Spiegel, 52/2012 : 23)

Um was geht es Lobbyisten? - Definition

Lobbyismus –ist die zielgerechte Beeinflussung von Entscheidungsträgern und die organisierte Interessenvertretung gegenüber Regierung, Parlament, politischen Akteuren und Medien. Ziel des Lobbyismus ist die möglichst lautlose Durchsetzung wirtschaftlicher und politischer Interessen vorwiegend jenseits der öffentlichen Beobachtung in informellen Verhandlungen mit Politikern in Regierung, Ministerialbürokratie und Parlament. Im Kern geht es um die Beeinflussung von Gesetzen und Regeln oder die Verhinderung beziehungsweise Abschwächung von politischen Vorhaben. Das Spektrum der eingesetzten Mittel und Instrumente zur Durchsetzung dieser Ziele –von legitimen Anhörungen bis zu negative campaigning oder direkten Absprachen in Grauzonen und Platzierung von Strohmännern im Regierungs-Apparat- ist schier unbegrenzt. (2) Pia Eberhardt, die in Brüssel für die Lobbykontrollgruppe Corporate Europe Observatory (CEO) arbeitet definiert die „stille Macht“ zugespitzt: „Lobbyismus ist Politikbeeinflussung für Geld.“ (Handelblatt 2.1.2013)

Die Infrastruktur des Berliner Lobbyismus

Die 2110 (Stand: 28.4.2011) in Berlin beim Bundestag eingetragenen Lobbyorganisationen mit mehr als 4.500 Ausweisen, die ihnen den freien Zugang im Bundestag ermöglichen, haben sich in den vergangenen Jahren weiter professionalisiert. (Allein in Brüssel wird die Zahl der Lobbyisten auf 15.000 bis 30.000 geschätzt.) Im Zuge der Banken- und Finanzkrise ist zudem eine radikalisierte Arbeitsweise und Forderungsdichte öffentlich erkennbarer. Hintergrundgespräche mit zentralen Akteuren und die Auswertung interner Strategiepapiere –dies ist fast die einzige belastbare Informationsquelle- bestätigten die These, dass die Berliner Top-Lobbyisten in der Regel über eine bessere Ressourcen-Ausstattung als etwa Parlamentarier, Fraktionen und Ministerbüros verfügen. Ein besonderes Kennzeichen der Branche ist die hochkarätige Repräsentanz aller parlamentarischer Farben –von Schwarz, Rot, Gelb bis zu Grün- die den Mitarbeitern der potenten Lobby-Büros in Berlin und Brüssel den direkten Zugang zu ihren Adressaten ermöglicht. Perfekt vernetzte Lobbyisten benötigen keinen illegalen Datenzugang; sie werden frühzeitig mit allen Informationen und Gesetzestexten von Politikern versorgt. Erfahrene Lobbyisten aus dem einflussreichen Kreis des Collegiums, in dem sich 39 Vertreter vor allem der DAX-Unternehmen jenseits öffentlicher Beobachtung koordinieren, sehen folgenden Trend: „Es gibt einen Generationswechsel. Jüngere Lobbyisten verfolgen mit einem punktgenauen, eher technokratischen Stil ihren jeweiligen `business case`.“

Business case –so die heutige Praxis-Definition von Lobbyisten ist die gezielte Einflussnahme auf Parteien, Parlament und Regierung mit dem Ziel die eigene Gestaltungs- und Verhinderungsmacht im Gesetzgebungsprozess mit allen Mitteln auszuspielen. Zentrales Anliegen der Lobbyisten ist es, alle Faktoren, Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen eines Entscheidungsfindungsprozesses frühzeitig zu identifizieren und entsprechend zu steuern. Bilanziert man die Einschätzungen führender Lobbyisten, so kann man festhalten, dass die Beschaffung von Exklusiv-Informationen, der Aufbau von Kontakten zu Spitzenakteuren und Meinungsführern in der Politik mit dem Ziel der Verhinderung oder Mitgestaltung von Initiativen und Gesetzen die Arbeit bestimmt. Lobbyisten verstehen sich als Vetospieler mit beachtlicher „Feuerkraft“, die zudem die Klaviatur der Medienkooperation und Beeinflussung beherrschen.

Die traditionell eingespielte Kooperation und selbstverständliche Dienstleistungserwartung vieler Politiker sowie der meist überhöhte Respekt von Ministerialbürokratie, Regierungsvertretern und Abgeordneten, haben in den vergangenen Jahren den Blockade- und (Gestaltungs)-spielraum der Lobbyisten weit ausgedehnt. Diese reibungslose, oft symbiotische Zusammenarbeit wurde auch durch eine schleichende Veränderung des „Geschäftsmodells Politik“ unter der Rot-Grünen Bundesregierung forciert. (3) Wer in den Fraktionen Top-Kontakte zu Lobbyisten pflegt und über einen Direkt-Zugang verfügt, steigt in der Fraktionshierarchie auf. Zielkonflikte sollten nicht gegen die Industrie, sondern von Anfang an mit ihr möglichst im Konsens geregelt werden.

Die zunehmende Komplexität von Politikfeldern, die oft verwirrende Rechtslage, die wachsende Expertokratie und die internationale Verflechtung förderte zudem die selbstverständliche Akzeptanz von Lobbyvertretern. Deren Votum wurde und wird von Entscheidungsträgern auch als „Kläranlage der Vielstimmigkeit“ und als „Frühwarnsystem“ wahrgenommen, um vorab das zu erwartende Protest- und Klagepotential der betroffenen Wirtschafts-Sektoren auszuloten.

Sieben typische Handlungs- und Argumentations-Muster prägen die Einfluss-Praxis des Lobbyismus

Lobbyisten arbeiten stets mit einem ähnlichen Instrumentarium und einem überschaubaren Set an grundsätzlichen Argumenten. Dazu gehören:

- * frühzeitige Beschaffung aller vertraulichen und „geheimen“ Informationen und Referenten-Entwürfe zum jeweiligen Fachgebiet sowie Präsentation direkter Reaktionen von Einzelkorrekturen bis zur Neufassung von Gesetzen und Initiativen; Auslotung juristischer Gegenwehr für die jeweilige Argumentation nach dem Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“. Instrumentalisierung von vertrauten Kontaktpersonen auf allen politischen Ebenen. Im Gesundheits- und Umweltministerium sind politische Spitzenfunktionen mit (ehemaligen) Lobbyisten besetzt.

- * Aufbau eines dichten Kontaktsystems zum Umfeld der handelnden Spitzenakteure, der Verbände, der Fachleute in Wissenschaft und Medien.

- * engste Tuchfühlung und intensive Kontaktdichte mit allen politischen Akteuren, um jederzeit interventions- und kontaktfähig zu sein; Aufbau und Pflege von Interventions-Personen in Parteien, Fraktionen und Regierung, die in akuten Konfliktsituationen unbürokratisch und „zeitnah“ den Zugang zum jeweiligen politisch verantwortlichen Spitzenpersonal herstellen können.

- * Betonung des TINA-Prinzips („there is no alternative“) – als Grundachse der gesamten Kommunikation in Konfliktfragen um vermeintliche oder tatsächliche Belastungen für die jeweilige Branche oder den Wirtschaftsstandort Deutschland.

- * der Drohung mit Arbeitsplatzverlusten oder Verlagerung von Jobs ins Ausland - begründet mit der Gefährdung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Abgeordnete aus den Wahlkreisen großer Industriefirmen sind hier die erste Adresse.

- * der Drohung, Forschung und Entwicklung zu reduzieren und ins Ausland zu verlagern.

- * der Drohung mit öffentlichen Kampagnen, besonders vor wichtigen (Wahl-)Terminen die Regierung anzugreifen sowie mit rigiden Medienangriffen oder den schonungslosen Mitteln

des negative campaignings -also der gezielten Reputationsschädigung etwa über flächendeckende Anzeigenschaltungen - zu reagieren.

* der Fähigkeit und Bereitschaft –Konflikt-Diskurse in der Öffentlichkeit über den besonderen Zugang und die so genannte „orchestrierter Kommunikation“ zu initiieren. Lobbyismus ist o h n e die intensive Kooperation mit den Medien undenkbar. (4)

Lobbyismus i n der Demokratie – zu den Legitimationsquellen und verfassungsrechtlichen Grundierung des Lobbyismus

Demokratie – verstanden als „Herrschaft des Volkes“ ist in Deutschland wesentlich durch die Bestimmungen des Grundgesetzes geprägt. In Artikel 20 heißt es einfach und klar: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat.“ (Art. 20) Volkssouveränität, Repräsentativsystem, Mehrheitsprinzip und natürlich das Pluralismusprinzip sind hier verankert. Artikel 9 des Grundgesetzes sagt: „Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“ Aus diesem Artikel können Interessenverbände und Lobbygruppen ihre Beteiligungsrechte ableiten, sofern ihre „Zwecke und Tätigkeiten“ nicht den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Die Geschäftsordnungen des Bundestages und der Bundesregierung sehen die Mitwirkung von Interessenverbänden ebenfalls vor. Mit Stellungnahmen, in Anhörungen oder Enquete-Kommissionen können sie ihre Positionen formal einbringen. Die sehr unterentwickelten demokratiethoretischen Debatten rund um die Anatomie und Wirkkraft des Lobbyismus sind meist vom jeweiligen normativen Standort geprägt.

Folgende Merkposten –sozusagen die Summe hinter der Klammer der Praxiserfahrungen- illustrieren die wesentlichen Konfliktdimensionen:

- Die Mehrheitsmeinung vor allem in der Parlamentarismus-Forschung betrachtet Lobbyismus –unausgesprochen und frei von gesicherter Empirie- als notwendiges Gegengewicht zur ausufernden Macht des Parteienstaates. Über die Aktivitäten der Lobby würden die sonst unterrepräsentierten Argumente vor allem der Wirtschaft als Kontrollfilter im politischen Entscheidungsprozeß wirken. Diese normativen Aussagen stehen im direkten Kontrast zum zunehmend kritischeren Meinungsbild der interessierten Bürgerschaft. (5)

- Die Tatsache, dass Interessengruppen in der Praxis keineswegs gleichgewichtig vertreten sind, findet bei den Lobbyismus-Befürwortern kaum Beachtung.

Jene Gruppen, die sich nicht oder nur marginal organisieren lassen, etwa von Initiativen, Vertretern der Zivilgesellschaft und sozialen Bewegungen, sind gegenüber finanz- und ressourcenstarken Lobby-Organisationen strukturell benachteiligt. Das Grundproblem der Asymmetrie der Organisations-Ressourcen und Zugänge zu den „Entscheidern“ blenden die Befürworter eines unbegrenzten Lobbyismus meist aus.

Diese Asymmetrie verstärkt jedoch die ohnehin gravierenden Ungleichgewichte: starke Interessen werden in diesem Prozess stärker, schwächere Interessen dadurch noch schwächer.

- Die theoretische Annahme, die miteinander konkurrierenden Interessen glichen sich – sozusagen in naturwüchsiger Balance- aus und das Gemeinwohl werde nicht beeinträchtigt, sondern ausbalanciert, gibt es keine empirisch belastbaren Belege; die Durchsetzung oder Beachtung von (meist wirtschaftlichen) Partikular-Interessen –wie im Fall der seit mehr als

drei Jahren verhinderten Bankenregulierung- dient zudem nicht automatisch dem Gemeinwohl. (6)

- Die innere Ordnung der Lobby-Organisationen müsste ebf. demokratischen Ansprüchen und Standards –etwa bezogen auf Transparenz und internes Controlling etc.- genügen, um sich überhaupt auf das Pluralismus-Prinzip stützen zu können. Von Parteien und ihren Mandatsträgern werden –quasi als Voraussetzung zur Mitwirkung an demokratischen Prozessen- Finanzberichte, Nebentätigkeitserklärungen und öffentliche Parteitage sowie umfassende Öffentlichkeit- als selbstverständlich vorausgesetzt.

- Die häufig vorgetragene Hypothese – der Einfluss der Lobby entziehe sich auf Grund der systemimmanenten Notwendigkeit von Diskretion und Vertraulichkeit der öffentlichen Kontrolle- ist fragwürdig. Denn Pluralismus funktioniert nur auf der Grundlage von Kontrolle, Transparenz, Öffentlichkeit und Beteiligung. Diese zentralen Leitbilder werden jedoch von mächtigen Lobby-Gruppen explizit –quasi als identitätsstiftendes Merkmal- ausgeblendet. Organisierte Interessen verlangen also demokratisches Gehör und prägenden Einfluss auf die Gesetzgebung, obgleich sie die demokratische Mindeststandards –nämlich Transparenz, Öffentlichkeit und Beteiligung- für sich selbst explizit ausschließen. Aus diesem Spannungsverhältnis wächst ein massives Legitimationsdefizit der Gestaltungsansprüche des Lobbyismus.

Rahmenbedingungen und Grundbedingungen von Pluralismus

Sehen wir uns die pluralistische Landkarte im Idealzustand an: Pluralismus als zentrales Leitbild moderner Demokratien kennzeichnet demnach ein System, in dem die Zentrierung politischer und staatlicher Macht durch die Schaffung eines Gestaltungsraums für Gegenmacht eingehegt und „gezähmt“ werden soll. Im Idealfall ist staatliches Handeln ein Resultat des öffentlich ausgetragenen Meinungskampfes, des politischen Ideen-Wettbewerbs und der transparenten Beteiligung von Lobbygruppen an Entscheidungen von Parlament und Regierungen. Eine offene, argumentative Auseinandersetzung zwischen den Interessengruppen ist zudem wesentlicher Teil der politischen Willensbildung, die vom Pluralismus der Interessen getragen wird. Soweit die Theorie.

In dieser Grundierung des Lobbyismus wird jedoch ein wesentlicher Kritikpunkt vernachlässigt: Wie ist der selbstgesteckte Anspruch des gelungenen, für die Bürger nachvollziehbaren Interessenausgleichs zu bewerten, wenn Lobbygruppen diese Grundannahmen nicht erfüllen? Wenn sie im Stillen wirken, anonym agieren, beträchtliche geheim gehaltene Ressourcen zur (medialen) Flankierung ihrer Einflusszonen nutzen und sogar Lobbyinteressen verpflichtete Vertreter in Regierung und Parlament platzieren? Wenn sie jede Rückfrage mit Hinweis auf die Vertraulichkeit ihrer Geschäftspolitik abwehren? Was viele Abgeordnete gelegentlich hinter vorgehaltener Hand zugeben, verschweigt die zunehmend mächtigere und selbstbewusster auftretende Lobby. „Unsere Arbeit ist prinzipiell nicht öffentlichkeitsfähig“, bekennt ein führender Lobbyist des Chemie-Riesen Altana. Ein anderer Lobbyismus-Profí, Peter Köppl sagt frank und frei: „Lobbying ist vom Grundgedanken her `non-public´.“ (Köppl, 2003 : 107)

Weil Lobbyisten grundsätzlich nicht und nur in sehr seltenen Ausnahmen über ihre Arbeit sprechen (8) und auch Politiker einen realistischen Einblick in den parlamentarischen Maschinenraum verweigern, entsteht in den Öffentlichkeit eine merkwürdige Melange aus gleichzeitig festzustellender Übertreibung und Untertreibung des Lobby-Einflusses. Zentraler Vorwurf: Öffentlichkeit ist für die Demokratie schlichtweg konstituierend. Es gehört aber zur DNA des Lobbyismus quasi klandestin und in wichtigen Fragen de facto konspirativ zu arbeiten –also wie ein Geheimdienst. Offiziell wird das mit der gebotenen

Vertraulichkeit begründet, tatsächlich geht es um die Wahrung des Grundsatzes: Macht ist die Schaffung von Ungewissheitszonen. Die Nicht-Öffentlichkeit sichert die Handlungsspielräume und Entscheidungsoptionen aller Beteiligten.

Indem sich der Lobbyisten als „Vetospierer“ im parlamentarischen Prozess von der Öffentlichkeit und damit von der öffentlichen Kontrolle absetzen, verstoßen sie gegen ein grundlegendes demokratisches Prinzip. Mit diesem Arbeitsprinzip verwirken sie dann aber das Recht, sich auf pluralistische Beteiligungsrechte zu beziehen, deren Grundprinzipien sie ja explizit ablehnen. Denn Pluralismus kann nur funktionieren, wenn deren Akteure öffentlich agieren und die Bürger im Zweifelsfall nachvollziehen können, wer, was und wie politisch durchsetzt. Hier hätte die Politik die Verantwortung den Einfluss des ungezügelter Lobbyismus zu thematisieren und mit eindeutigen, wirksamen Regeln einzugrenzen und zu kontrollieren.

Lobbyisten verstoßen gegen die Grundprinzipien des Pluralismus

Zur Beantwortung der zentralen Spannungsfrage zwischen legitimer Mitwirkung im Meinung- und Entscheidungsmarkt und illegitimer Einflussnahme, sind folgende Argumente zu berücksichtigen: Die „etablierte“ Pluralismus – Literatur geht von einer naiv-folkloristischen Betrachtung aus, ohne den konkreten Lobby-Einfluss in den einzelnen Politikfeldern auszuloten. . Tatsächlich hat sich Ausmaß, Intensität, Ressourcen-Ausstattung und Professionalität des Lobbyismus in den vergangenen Jahren so stark verändert, dass die im Rahmen der pluralistischen Aushandlungsdemokratie unterstellten Vorteile für das politische System sich längst zu einem demokratischen Malus entwickelt haben.

Die indirekten Effekte eines einflussreichen, unregulierten Lobbyismus, nämlich die gezielte Schwächung und Imageverletzung von (geschwächten) Parteien, (ausgezehrten) Parlament und (überforderter) Regierung, wird im Zuge der Banken- und Finanzkrise intensiver öffentlich wahrgenommen. Die eingeführten Argumentationsmuster der Lobby gegenüber Politik und Parlament verlieren zunehmend ihre „Feuerkraft.“ Auf die wiederholten Klischees: „Die unfähigen, überforderten Politiker, die langwierigen Entscheidungen, die überbordende Bürokratie, die hohen Diäten ...“ folgen immer häufiger gezielte Rückfragen zu den Ursachen und Wirkungen dieser Tendenzen.

Die genauen Gründe für die programmatische und personelles Auszehrung der politischen Klasse, den weitgehenden Verlust der Artikulationsfunktion des Parlaments, die reduzierte Integrationsfunktion und die freiwillige Abhängigkeit von den Vorgaben der Regierung und der Administration werden in der öffentlichen Debatte nicht mehr ausgeblendet. (9) Selbst die Summe aller vorliegenden Untersuchungen zur Demokratie-Zufriedenheit (10), führen bis heute zwar noch nicht zu einem nennenswerten Analyse- und Reflexionsdruck der Politiker. Auch die Medienkritik verschärft sich. Zur Unterdrückung der Wahrheit in der Öffentlichkeit – eine Analyse von Prof. Paul Kirchhof – kommt ein weiteres Phänomen: Politik und Gesellschaft leiden nicht nur an einem Wahrnehmungs-Defizit sondern auch an Analyse-Abstinenz und Reflexions-Schwäche. Demokratische Systeme lernen langsam; aber – so scheint ist – wächst die Skepsis bezogen auf die eingefahrenen demokratischen Rituale und die skizzierten Fehlentwicklungen. Wirksame Beteiligungsrechte der Bürger, bessere Kontrollen der parlamentarischen Prozesse und des Regierungshandelns sind nicht mehr für politische Akademien reservierte Themen. (11)

Lobbyismus wirkt als Schattenmanagement der Politik

Lobbyismus ist kein neues Phänomen. Industrie, Unternehmen und Verbände erkannten schon früh die strategischen Vorteile der geschickten Platzierung ihres Personals in

Spitzenfunktionen der Ministerien. Was heute unter dem Begriff „Lobbyismus“ verhandelt wird, wurde seit den fünfziger Jahren im Feld der „Verbändeforschung“ diskutiert. Der praktische Lobbyismus kann am Fallbeispiel der Deutschen Bahn anschaulich illustriert werden. Gut ein Dutzend ehemalige Spitzenpolitiker von CDU und SPD haben über Jahre die Lobbyarbeit für die Bahn betrieben.

Ihr Profil: Sie waren führende, meist Wirtschafts- und Verkehrspolitiker auf Bundes- und Landesebene und sie setzten anschließend ihr know-how als Spitzen-Lobbyisten bei der Deutschen Bahn ein. Ihre zentrale Aufgabe: die lange Zeit politisch favorisierte Privatisierung der Bahn als Leitidee in die Parteien, den Verkehrsausschuss und die Regierung zu tragen. Mit dieser Privatisierungs-Politik beschäftigte sich –im Sinne dieser Strategie- zudem der zuständige Verkehrsausschuss über Jahre. Dieses „Projekt“ des Bahn-Managements wurde unter der Regie einer Unternehmensberatung professionell orchestriert. Ein Lehrstück des Lobbyismus und am Ende ein Fallbeispiel für eine umgekehrte Rotation: Noch am Tag seiner „Entlassung“ heuerte der frühere DB Vorstandschef Hartmut Mehdorn bei der Unternehmensberatung Roland Berger an.

Ex-Verfassungsrichter Papier: „Lobbyismus ist eine latente Gefahr für den Rechtsstaat.“

Das über Jahrzehnte zementierte Bild des mit dem Parlament quasi naturwüchsig verwobenen Lobbyismus bekommt nun zunehmend Risse. Der Grund: die Macht der Lobbyisten wird immer mehr Bürgern, aber auch Politikern und Verfassungsrichtern im Schatten der Finanz- und Wirtschaftskrise unheimlich. Der Einfluss der Lobbyisten über zahlreiche Kanäle und auf vielen parlamentarischen Spielflächen wirft für interessierte Bürgerinnen und Bürger die Frage auf, in welchem Maße die etablierte Politik freiwillig ihre Autonomie aufgibt und damit klassische parlamentarische Aufgaben, nicht nur der Gesetzgebung, ohne Not schwächt oder gar aushebelt?

Diese Entwicklung wird schon seit längerem auch vom Bundesverfassungsgericht registriert. „Verfassungsrichter Papier warnt vor Lobbyismus“ titelte ausgerechnet die Börsenzeitung Anfang März 2010. Diese brisante politische Bilanz des Ex-Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts (BVG) mit der Kernthese „Lobbyismus ist eine latente Gefahr für den Rechtsstaat“ hätte die politische Klasse in Berlin eigentlich alarmieren müssen. Aber das Interview des konservativen, mit hoher Reputation ausgestatteten Verfassungsrichters schaffte es nicht einmal in die Agenturen oder die Pressespiegel der Parteien. Die Politik könne sich natürlich den Lobbyisten zu „Informationszwecken“ bedienen, räumt Papier ein.

„Übertreibungen sollte man allerdings Einhalt gebieten und insbesondere die inhaltliche Formulierung der Gesetze in der Hand der Politik und vor allem des Parlaments und der Regierung belassen. Bürger wählen ja ein Parlament, damit dieses Gemeinwohlinteressen und nicht Partikularinteressen vertritt.“ Papiers Kollegin, die frühere Verfassungsrichterin Christine Hohmann-Dennhardt spricht in diesem Zusammenhang von einer „schleichenden Unterwanderung der demokratischen Entscheidungsfindung.“ Sie richtet den Focus ganz besonders auf die zahlreichen externen Kommissionen der Regierung, die jüngst -nach einer Phase der Eindämmung- nach Einschätzung politischer Beobachter wieder florieren.

Wenn man berücksichtigt, dass Verfassungsrichter in der Regel vorsichtig argumentieren, zumal öffentlich, gewinnen diese Einschätzungen an Relevanz.

Der Methoden-Mix der Lobbyisten zur Ausdehnung ihrer Einflussphären

Der Eindruck der Dominanz von lobbyistisch geprägten Partikularinteressen hat sich nicht nur unter Verfassungsrichtern verdichtet. Sechs grundlegende, sich wechselseitig verstärkende Tendenzen, haben in den vergangenen Jahren das weitgehend unkontrollierte Macht- und

Gefahrenpotential des Lobbyismus öffentlich sichtbar gemacht und eine spürbare, irritierende Nervosität in Teilen der politischen Klasse ausgelöst. Die dokumentierte Tätigkeit von EU-Abgeordneten als Lobbyisten und die intensive Lobbytätigkeit im Umfeld der Banken- und Finanzkrise hat die Sensibilität der Öffentlichkeit noch einmal erhöht. (12) Zwar ist derzeit noch keine politische Leitfigur erkennbar, die die gebündelte Kritik öffentlich wirksam artikuliert. Aber im Zuge der selbst von selbstkritischen Lobbyisten aus dem Bankensektor diagnostizierte „Über-Lobbyierung“, wird es nur noch eine Frage der Zeit sein, bis dieser Themenkomplex von der Latenzphase in die Sichtbarkeitsphase übergeht. Dabei werden folgende Aspekte bedenklicher Lobby-Aktivitäten eine wesentliche Rolle spielen:

Erstens. Die Formulierung von Gesetzen, von Verordnungen oder Textbausteinen für Gesetze durch externe Anwaltskanzleien, stellen die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments in Frage. Teilweise wurden Kanzleien beauftragt, die gleichzeitig von diesen Gesetzen direkt betroffene Mandanten –etwa aus dem Banken- oder Energiesektor- vertreten. In der vergangenen Legislaturperiode waren Großkanzleien an mindestens 17 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen beteiligt. Ein Rettungsschirm zur Wahrung der Interessen der Finanzindustrie. Das Gesetz zum Geschäftsmodell von Hedge-Fonds wurde von Vertretern des Bankenverbandes im Finanzministerium selbst formuliert.

Zweitens. Die Platzierung von so genannten „Leihbeamten“ in den Ministerien. Dieser vom früheren Personalvorstand der Deutschen Bank und dem damaligen Innenminister Otto Schily eingefädelt „Seitenwechsel“ wurde im April 2008 in einem Bericht des Bundesrechnungshofs akribisch dokumentiert und das entsprechende „Risikopotential“ für die Unabhängigkeit der staatlichen Verwaltung taxiert. Über den Haushaltsausschuss wurden die Ministerien n a c h einer langwierigen öffentlichen Diskussion gezwungen, diese zweifelhafte Lobby-Referenten aus der Industrie wieder auszumustern. Scheinbar ging danach alles seinen parlamentarischen Gang: das zuständige Innenministerium muss dem Haushaltsausschuss regelmäßig berichten, welche Lobbyisten noch in den Ministerien arbeiten. Doch selbst diese „amtlichen“ Berichte sind lückenhaft und unvollständig. Offenbar hatte der hessische Rechnungshof-Präsident Manfred Eibelshäuser Recht, als er später das Leitbild seiner unverzichtbaren Behörde definierte: „Der Rechnungshof ist in seiner Unabhängigkeit ein Kamel: Er kann immer da das Gras wegfressen, wo es Interessengruppen gerne wachsen lassen würden.“ (FAS 26.12.2010)

Drittens. Der direkte Wechsel von mehreren Spitzen-Lobbyisten aus der Atomindustrie, der Privaten Krankenversicherungen und der Finanzwirtschaft in Leitungsebenen verschiedener Ministerien der christlich-liberalen Koalition wurde zum Normalfall erklärt. Die bruchlose Platzierung von Top-Lobbyisten in Top-Positionen etwa als Abteilungsleiter an der Spitze von Ministerien nährte den Verdacht der offenen Klientelpolitik und der Verlagerung von Lobbymacht i n die politische Administration. Ein dichter empirischer Beleg für die Verschmelzungs-These zwischen Politik und Lobbyismus.

Viertens. Fragwürdige Praktiken der Politikfinanzierung über Sponsoring, Spenden, bezahlte Reden –verbunden mit tatsächlichen oder unterstellten direkten Gegenleistungen- führte zum weit verbreiteten Eindruck, dass Lobbyisten sich den Zugang zur Politik über eine „gezielte Landschaftspflege“ kaufen können. Die Ausdehnung dieser Grauzone in Verbindung mit der Praxis der Politikfinanzierung katalysiert die auf anderen Feldern wahrgenommene Ausdehnung des Lobby-Einfluss. Entsprechende Angebote seien „zweifelloos unmoralisch.“ Der Fall „Mövenpick“ und die gleichzeitige Verkürzung der Hotelsteuer bleibt sozusagen – exemplarisch- exemplarisch in Erinnerung.

Fünftens. Der direkte Wechsel von Ministerpräsidenten, Ministern, Staatssekretären und Spitzenpolitikern als Lobbyisten und Berater –ohne Abkühlungsphase- in Lobby-Positionen der Industrie hat in den vergangenen Jahren massiv zugenommen.

In Einzelfällen – wie etwa bei Volker Hoff, dem hessischen Ex-Minister für den Bundesrat und Europa –wollte der Politiker als Cheflobbyist zu Opel wechseln und trotzdem sein Landtagsmandat behalten.

Die hohe Zahl – von Lobbyisten aus den früheren rot-grünen Regierungen irritierte nicht nur die 'Altvorderen', für die sich dieser Wechsel nicht mit der parlamentarischen Ehre verträgt. Durch diesen Verschmelzungsprozess – immerhin von etwa einem Drittel der einstigen Spitzenpolitiker- wird zumindest der Eindruck erweckt, dass sich die unterschiedlichen Rollen zwischen Parlamentariern bzw. Regierungsvertretern und Lobbyisten zunehmend auflösen. (13)

Sechstens. Die offensiv von den Banken geforderten und von der Politik in einem atemberaubenden Tempo realisierten hunderte milliardenschweren „Rettungs-Aktivitäten“ im Zuge der Finanzkrise oder die verstärkte Finanzierung des „notleidenden Gesundheitssystems“ aus Steuermitteln u.v.m. haben tiefe Zweifel hinterlassen. Die Ergebnisse dieser Politik vermitteln zunehmend den Eindruck, dass die „Lobby als Fünfte Gewalt“ Spitzenpolitiker und Parlamentarier in der Wirtschaftskrise massiv unter Druck gesetzt, attackiert und so zu günstigen Entscheidungen für einzelne Interessengruppen bewegt hat.

Vom Sinn des Seitenwechsels

Warum wechseln so viele Politiker in das 'andere Lager der Lobby'? Dies hat im wesentlichen fünf Gründe, die die Praxis des Lobbyismus und den Nutzen für ehemalige Parlamentarier und Regierungsvertreter (14) anschaulich erklären:

- a) Das wichtigste Kapital für Lobbyisten sind ihre beachtlichen Ressourcen, Netzwerke, Kontakte in die Administration und die Spitzenpolitik. Darüber verfügen nicht nur Staatssekretäre und Fachsprecher der Fraktionen. (Zugang)
- b) Besonders wichtig ist zudem die Kenntnis des realen politischen Prozesses. Wie funktioniert Politik tatsächlich, wie laufen Entscheidungsverfahren jenseits der Sozialkunde-Prosa, wie sortiert sich eine Koalition? Das wissen langjährige Politiker aus erster Hand. (Entscheidungswege / Strategien)
- c) Die zentrale Tugend wirksamer Politiker ist die „Beharrlichkeit“. Parlamentarisch erworbene Belastungsfähigkeit in endlosen Nachtsitzungen bildet diese Qualität aus. Beharrlichkeit ist eine Primärtugend und ein zentrales Profilmerkmal von Lobbyisten. (Arbeitsstil)
- d) In dem seriöse Politiker „eingekauft“ werden, mildern die Auftraggeber die latent spürbare Skepsis oder gar Aggression gegen einen überbordenden Lobbyismus. In ihren Parteien zivilisieren die Seitenwechsler dieses Distanz-Klima und verbreiten Normalität. Sie wirken als Konflikt-Dämpfer, weil sie mit alten Freunden und Kollegen bereits viele Konfliktsituationen „bestanden“ und bewältigt haben. (Zugang)
- e) Zudem symbolisieren die Seitenwechsler für andere „Parlamentskollegen“ potentielle Exit-Strategien (nach dem Motto: „Der hat es geschafft.“) aus dem nicht selten trostlosen Parlamentsgeschäft, das selbst für ambitionierte Kandidaten nur wenige Karrierechancen bereithält. (Aufstiegschancen)

Nutzen für die Parlamentarier: Bequemlichkeits-Prämie im Verschmelzungsprozess

Aber nicht nur die Bequemlichkeit der Parlamentarier stützt den Lobbyeinfluss. Nicht wenige Politiker, Minister und Spitzenbeamte fühlen sich durch die Aufmerksamkeit der Lobbyisten in ihrer Rolle aufgewertet. Ihre oft persönlich empfundene Einflusslosigkeit im streng hierarchischen parlamentarischen Betrieb wird durch den engen Austausch mit Lobbyisten etwas gedämpft. Lobbyisten werden heute von den Parlamentariern oft als Partner und zuverlässige Dienstleister wahrgenommen und regieren in Berlin meist lautlos, aber effizient mit. Nicht selten sind es frühere Fraktionskollegen, die jetzt den Kontakt zu ihren Ex-Kollegen in ihrer „neuen“ Rolle suchen.

Das hier gepflegte Klima der Kooperation hat sich bis heute weiter stabilisiert. Im Gegensatz zur häufig vorgetragenen These des ‚Gegensatzes von Lobbyisten und Politikern‘ ist die Praxis eher von einem „konstruktiven Einvernehmen von Lobbyisten und Politikern“ geprägt. Dies ist der Befund nach ausführlichen (informellen) Gesprächen mit zahlreichen Lobbyvertretern, Ministern und Staatssekretären aus der ersten Reihe.

Lobbyisten, Berater, Abgeordnete, Ministerialbürokratie, Minister und zahlreiche Medienvertreter sehen sich in einem geschlossenen Informations- und Beratungskreislauf integriert. Sie bilden eine community. Neu ist, dass Politiker pro aktiv und routiniert die engen Kooperationsbeziehungen zur Politik intensiv pflegen und die jeweilige juristische und politische „Expertise“ offensiv nutzen. In einmaliger Offenheit hat Staatsminister Peter Friedrich, Ex-Bundestagsabgeordneter und Ex-SPD-Generalsekretär aus Baden-Württemberg, diesen Verschmelzungs-Prozess analysiert: „Der Lobbyist wird zum scheinbaren Helfer des Abgeordneten oder Beamten, er unterstützt ihn mit Argumenten, Formulierungshilfen, Studien. Alles hilfreiche Dinge, um selbst im politischen Wettbewerb zu bestehen. Die eigenen Interessen und Ziele verschmelzen mit denen der Lobby.“

Solche nüchternen Selbstreflexionen gestandener Parlamentarier veranlassen nicht nur Richter des Bundesverfassungsgerichts zu eindeutigen Mahnungen. Auch im Parlament sind diese Signale angekommen. Mehrere Initiativen, etwa die Einführung eines verbindlichen Lobby-Registers, die auf die Stärkung der parlamentarischen Autonomie und die Abwehr bzw. Kontrolle nicht legitimierter Einflussfaktoren abzielten, blieben bislang jedoch auf der ganzen Linie erfolglos.

Sowohl Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) kritisierte im Zuge der Verhandlungen zu den EU-Rettungsschirmen massiv die Aushebelung der üblichen parlamentarischen Entscheidungswege und mahnte mehr Beratungs- und Diskussionszeit an. Intern verweist er übrigens regelmäßig auf den Lobbyeinfluss gegenüber der Regierung. Umweltminister Norbert Röttgen (CDU) sieht durch diese Entwicklungen sogar die „Legitimation der Politik“ gefährdet. Auf europäischer Ebene hat sich sogar ein fraktionsübergreifendes Bündnis organisiert, das den Einfluss der Finanzlobby begrenzen will.

Die skizzierte Praxis kann mittlerweile nicht mehr einen Ausnahmestatus oder Einzelfallcharakter für sich reklamieren. Weitere Fallbeispiele haben Öffentlichkeit und Medien in den vergangenen Jahren für die Gefahren eines weitgehend unkontrollierten Lobbyismus sensibilisiert. Auffallend ist jedoch, dass die parlamentarische Auseinandersetzung mit den skizzierten Tendenzen noch sehr schwach ausgeprägt ist. In den öffentlichen Debatten zum wachsenden Einfluss von Lobbygruppen treten führende Politiker „in eigener Sache“ eher defensiv auf, verweisen auf den permanenten Einzelfall-Charakter der dokumentierten Fälle und setzen – wie der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU-Fraktion, Peter Altmaier Ende 2011 – weiter auf den Nutzen des Lobbyismus zur Optimierung der parlamentarischen Arbeit. Für die FDP bleiben Lobbyisten Verbündete und Partner. Die SPD changiert zwischen Einzel-Initiativen versprengter Abgeordneter aus der zweiten Reihe und gelegentlicher, rhetorisch aufgeladener Kritik. Die Grünen haben zwar eine Anhörung zum Lobbyeinfluss durchgeführt, aber das Thema rangiert eher am Ende der Bedeutungs-

Skala politischer Themen. Die Fraktion der Linken stellt zwar regelmäßig Kleine Anfragen, springt aber ebenfalls von Einzelfall zu Einzelfall, ohne das Thema in den parlamentarischen Kontext zu stellen. Ein besonderer Tatendrang zur Stärkung des Parlaments gegenüber Lobbygruppen aus den Fraktionen im deutschen Bundestag ist also nicht festzustellen. Gleichwohl bleiben diese zaghaften Versuche der öffentlichen Thematisierung nicht ohne Wirkung. Die Verlagerung der Gesetzesarbeit in externe Anwaltskanzleien hatte bislang zwar kein nachhaltiges Nachspiel im Parlament. Mehrere Parlamentarische Geschäftsführer unterschiedlicher Fraktionen gehen aber davon aus, dass dieses höchst umstrittene Instrument „künftig nicht mehr – oder nur in sehr geringem Maße genutzt werden wird.“ Anders als im Fall der Leihbeamten wird in diesem Konfliktfeld offenbar die „informelle Lösung“ bevorzugt.

„Parlamentsfolklore“: Harte Rhetorik – duldsame Politik in der Praxis

Zwar gibt es immer wieder rhetorisch scharf formulierte Warnzeichen, wie von Ex-SPD-Chef Kurt Beck auf dem Arbeitgebtag 2008 in Berlin. „Wir werden vor dem Lobbyismus in Deutschland nicht einknicken“, formulierte er in ungewöhnlicher Klarheit. Doch spürbare Konsequenzen nach der entlastenden Empörung gegenüber dem Druck der Lobbyisten in der Grauzone der Macht, sind kaum erkennbar. Auch die scharfe Abgrenzung gegenüber den offensiv vorgetragenen Lobbyinteressen der Banken von Becks` Nachfolger im SPD-Vorsitz, Siegmund Gabriel, klingen ungewöhnlich: „Wir müssen das Kasino schließen und aufhören, Klientelpolitik zu machen und den Lobbyinteressen nachzugeben.“ In solchen und vergleichbaren Formulierungen zeigt sich wohl eine Entlastungs-Rhetorik: Konkrete Aktivitäten, die der höchst erfolgreichen Lobbypolitik etwa der Banken, eindämmen könnten, sind in der parlamentarischen Praxis jedoch nicht zu registrieren.

Immer wieder sind kleine Strohfeuer der Erregung festzustellen, wenn Extremfälle – wie der geplante Wechsel des CDU-Politikers und früheren parlamentarischen Geschäftsführers Norbert Röttgen in die Geschäftsführung des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) – bekannt wurden.

Der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion, Thomas Oppermann, verglich im Juli 2009 in einer Talkshow den Einfluss der Medizinlobby sogar mit dem der italienischen Mafia. Eine empörte Reaktion seiner Mitdiskutanten war nicht zu vernehmen.

Diese Mischung aus resignativen Trotz, politischer Kapitulation und eingespielter Routine prägt die immer noch passive Haltung gegenüber übermächtigen und offensiv auftretenden Lobbyisten. Überforderung und die Gewöhnung aus Angst vor medialer Gegenwehr – wie mit der Kampagne nach dem plötzlichen Ausstieg der Bundesregierung aus der Atomenergie- ist an die Stelle der Empörung getreten.

Fehlgeschlagene parlamentarische Initiativen zur Eindämmung des Lobbyismus

Der Drehtür-Effekt von der Politik zur Wirtschaft schadet dem Ansehen der Politik, weil so sichtbar belegt wird, dass persönliche Interessen offenbar verbindliche Grundwerte überlagern. Auch diese Haltung fördert das Misstrauen in die Integrität und Unabhängigkeit der Politik. Ohne eine gesetzlich geregelte „Abkühlungsphase“ nach dem Ausscheiden aus der Politik wird man solche Wechsel nicht reduzieren können. Entsprechende Initiativen versandeten bislang.

Eine Initiative des Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion, Christian Lange, mit dem Ziel einen „Verhaltenskodex für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung“ einzuführen, blieb erfolglos. Zwar lud der Innenausschuss am 15.6.2009 zu einer Sachverständigenanhörung. Ein entsprechender Antrag zur Formulierung eines Verhaltens-Kodex wurde am 2.7.2009 –mit den Stimmen der SPD-Fraktion abgelehnt. Einen Brief des

SPD-Politikers an die Bundeskanzlerin beantwortete der Parlamentarische Staatssekretär im Innenministerium Dr. Christoph Bergner im Januar 2010. Der „Beauftragte für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten“ gibt in seiner Antwort zu erkennen, dass die Bundesregierung auch mit Blick auf die im Grundgesetz geschützte Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 GG) einem „Verhaltenskodex“ keine Chance gibt. „Ein Verhaltenskodex wäre zudem rechtlich unverbindlich und könnte in praktisch wichtigen Fällen keine hinreichenden Sanktionsmöglichkeiten bieten.“

Diese Antwort der Bundesregierung illustriert einen Grundkonflikt. Regelungen, die den Lobbyeinfluss begrenzen oder einhegen könnten, werden strikt abgelehnt, ihre praktische Umsetzung bezweifelt.

Wirksame Instrumente für eine Revitalisierung des Parlaments

Die vorgetragenen Fallbeispiele zum weitgehend unbedenklich wahrgenommenen Einfluss von Lobbyisten haben gezeigt, dass in Deutschland erhebliche Transparenz- und Informationsdefizite in diesem Feld festzustellen sind. Auch scheint die Sensibilität der politischen Klasse bezogen auf den Einfluss nicht legitimierter Interessengruppen auf den Gesetzgebungs-Prozess insgesamt noch unterentwickelt zu sein. Die unter anderem von Verfassungsrichtern diagnostizierten Gefahren für die Demokratie durch einen ungezügelter Lobbyismus werden von vielen politischen Akteuren nicht wahrgenommen.

Deshalb wären folgende praktische Vorschläge möglicherweise geeignet, um die „Privatisierung der Demokratie“ und das weitere Aufweichen des Primats der Politik zu verhindern. Adressaten für notwendige Regelungen sind nicht nur Parlament und Regierung, sondern auch die führenden Lobby-Akteure selbst und nicht zuletzt die Bürger. Fünf Vorschläge könnten die parlamentarische Autonomie und damit die Legitimation der politischen Akteure stärken:

Erstens: Der Bundestag sollte einen „Lobby-Beauftragten“ bestellen, der –analog zu den Rechten des Wehrbeauftragten- alle hier skizzierten für den parlamentarischen Prozess gefährlichen Tendenzen beobachtet, sichtet, analysiert und in einem Jahresbericht bewertet. Diese Funktion könnte beispielsweise ein erfahrener Parlamentarier übernehmen, der zudem wirksame Transparenzregeln vorantreibt und als Ombudsmann seiner Kollegen hohe Reputation genießt.

Die Etablierung eines mit genauen und umfangreichen Daten gespeisten „Lobby-Registers“ mit detaillierten Selbstauskünften wäre ein zentrales Aufgabenfeld für diese unabhängige „Kläranlage des Parlaments.“ Transparenz ist kein Selbstzweck; nur ein anspruchsvolles Informationsprofil lobbyistischer Arbeit verspricht präventive Wirkung. Hier wäre eine praktische Umsetzung denkbar: 15 von 30 befragten DAX-Konzernen unterstützen –laut einer Welt-Umfrage vom 24.6.2010 ein Lobbyregister und sind demnach bereit, Details zu Budgets und Themen der Lobby-Arbeit – offen zu legen.

Den Auftakt für diesen Reformprozess könnte eine „Enquete-Kommission – Legitime und nicht legitime Einflussnahme von Lobby-Organisationen auf Parlament und Regierung“ bilden. Hilfsweise –sozusagen als kleine Lösung- wäre ein „Tag des Parlaments“ sinnvoll, an dem sich alle Parlamentarier in Rede und Gegenrede mit den Herausforderungen des Lobbyismus beschäftigen sollten und den Bürgern nachvollziehbare Reformideen zur Selbstbehauptung des Parlaments präsentieren könnten.

Zweitens: Gesetze aus der Mitte der Bundestagsfraktionen müssten künftig ausschließlich von den Parlamentariern geschrieben und verantwortet werden. Das gleiche gilt für die Bundesregierung und deren Referenten. Gesammelter „Sachverstand von außen“ und

„Expertise“ der Fachkreise müssen Abgeordnete und Mitglieder der Bundesregierung selbst fachlich prüfen und gewichten. Die Ressourcen dafür stehen ihnen über die Fachausschüsse und den wissenschaftlichen Dienst zur Verfügung. Ergänzend sollten die Mittel für ein grundlegend verbessertes parlamentarisches Wissensmanagement-System bereit gestellt werden, damit zumindest Fachpolitiker ihre ureigensten Aufgaben sachgerechter erfüllen können.

Regelungen – analog der gültigen Verordnungen zur Eindämmung externer Lobby-Mitarbeiter in den Ministerien – könnten die pragmatische Richtschnur sein.

Allen Gesetzen sollte ein Deckblatt beigelegt werden, das die „legislativen Fußspuren“ dokumentiert, die Lobbyisten mit ihren Gesetzes-Formulierungen hinterlassen haben. Dieser wirksame Selbstschutz wird selbst von führenden Lobby-Organisationen wie dem Verband der forschenden Arzneimittelhersteller unterstützt.

Die Regelung des so genannten „Drehtür-Mechanismus“ – dem bruchlosen Wechsel von Regierungsfunktionen in den Lobbyismus – kann ebenfalls nicht unreguliert bleiben, da sonst das Vertrauen in die Integrität des Regierungshandelns schwindet. Nicht umsonst wurde für Mitglieder in Parlament und Regierung das System der so genannten „Übergangsgelder“ sowie auskömmliche Pensionsregelungen beschlossen.

Schließlich muss auch der Umgang der Ministerialbürokratie mit Lobbyisten normiert werden. Da einige Ministerien – wie etwa das Verteidigungsministerium – hier bereits sinnvolle Regelungen vorgenommen haben, ist kein Grund ersichtlich, warum diese wichtige Klärung von anderen Ministerien weiter ignoriert werden kann.

Drittens. Die Lobbyisten müssten ihre geheime Hinterzimmerpolitik und ihre tradierte Kultur der Intransparenz aufgeben. Sie müssen selbst die Grenzen ihrer Arbeit in einem eigenen Kodex oder einer Charta – quasi einer Handwerksordnung – definieren. Sie sollten darin verbindlich auf illegale Einflussnahme, auf politischen Druck gegen Abgeordnete und politische Akteure, auf frisierte Studien oder gar die Gewährung von Privilegien und Spenden an potentielle Partner in der Politik verzichten. Über ihre Arbeit und ihre Spuren im Politik-Beeinflussungs-Prozess sollten sie öffentlich berichten, damit die Macht der „Fünften Gewalt“ wenigstens in Ansätzen überprüfbar und transparenter wird. Die Entwicklung selbst weicher Regelungen ist intern in den Berliner Lobbykreisen – von einschlägigen Vereinigungen wie dem „Collegium“ über den „Adler-Kreis“ bis zur „Jungen Lobby“ – höchst umstritten. Die Tendenz bezogen auf wirksame Selbstregulierung – so eine Umfrage – ist derzeit noch überwiegend negativ. Denn die gesamte Branche lebt bislang von gezielter Intransparenz. Selbst für Handwerker gelten die Regeln der Handwerksrolle; Ärzte schwören einen Eid; Journalisten müssen Sanktionen des Deutschen Presserates hinnehmen. Selbst die Werbung hat sich einen Ethik-Kodex verordnet; die PR Industrie folgt formal dem „Code of Lissabon.“ Die Reichweite solcher Kodices ist sicher begrenzt; aber die Debatten um solche Regelungen im Vorfeld fördern die Schärfung des Selbstverständnisses und dienen als Kontroll-Instrument in Krisenzeiten und Warnschilder vor Grenzüberschreitungen. (15)

Viertens. Bürger und Bürgerinnen müssten auf allen denkbaren Diskurs-Foren den Einflussverlust des Parlaments bei gleichzeitigem Machtzuwachs der Lobby gegenüber „ihren“ Abgeordneten konkret ansprechen, etwa im Wahlkreis oder auf öffentlichen Veranstaltungen. Parteien könnten gezwungen werden, sich etwa in einem großen Leitantrag auf Parteitagen mit dem Lobby-Thema zu beschäftigen. Allen Verantwortlichen muss klar werden: Der Beruf des Abgeordneten ist eine Ehre in der Demokratie und keine Plattform zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen. Die Demokratie lebt vom Mitmachen und Einmischen. Die von Demoskopern und Wahlforschern hinreichend dokumentierte Politikdistanz und Politikverachtung und Kritik am eingespielten Politikprozess muss die

Abgeordnetenbüros und Parteizentralen erreichen und zu wirksamen Gegenmaßnahmen und Beteiligungsformen führen.(16)

Fünftens: Um die Asymmetrie zwischen den Möglichkeiten der „Wirtschaft“ und der „Zivilgesellschaft“ auszugleichen, müssen Fonds zur Verfügung stehen, die die Finanzierung von externen Sachverständigen garantieren. Die Bedeutung der unabhängigen Gegenexpertise und des wissenschaftlichen Faktenchecks wird künftig immer wichtiger, um Verhandlungsprozesse und den Austausch von Argumenten rational zu unterlegen. Im Zusammenhang mit den Anhörungen zu „Stuttgart 21“ wurde dieses Modell in bescheidenen Ansätzen bereits praktiziert.

Dies sind nur fünf pragmatische, gleichwohl aber praktisch schwer durchsetzbare Schritte. Sinnvolle Korrekturen sind möglich, wie die Kontroll-Aktivitäten des Bundesrechnungshofs im Fall der so genannten Leihbeamten in Ministerien bewiesen haben. Reformen würden Vertrauensbildend wirken, den Parlamentarismus vitalisieren, das Primat der Politik wieder zu einer Renaissance führen und so die Demokratie mit Sauerstoff versorgen.

Ein Fazit in zehn Thesen:

- 1) Die fehlende Transparenz als identitätsstiftendes Merkmal des Lobbyismus widerspricht demokratischen Grundprinzipien. Damit steht die Demokratiefähigkeit in Frage. Die von Lobbyisten reklamierten Beteiligungsrechte im Rahmen der pluralistischen Aushandlungs-Demokratie stehen im Widerspruch zu ihrer prinzipiellen Abschottung gegenüber der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit –und die damit verbundene Kontrollmöglichkeit ist im demokratischen Prozess schlichtweg konstituierend und unverzichtbar als Zugangsberechtigung zur Beteiligung u.a. am Gesetzgebungsprozess.
- 2) Das größte Problem ist die Macht-Asymmetrie zwischen Lobbyismus und Politik. Finanzielle und personelle Ressourcen, professionelle Organisationsmacht, Erfahrungswissen, Strategie-Kompetenz und exklusive Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungsträgern etc. verschärfen die ohnehin vorhandenen Machtasymmetrien.
- 3) Lobbyisten und Politiker sind de facto Partner in einer symbiotischen Beziehung. Zwar grenzen sich selbst Spitzenpolitiker scharf von der lobbyistischen Übermacht ab; jenseits dieser Entlastungs-Rhetorik schauen sie aber zu Lobbyisten auf und pflegen im parlamentarischen und administrativen Alltag eine zunehmende Verschmelzung.
- 4) Die Bedeutung der Medien für die Entfaltung des Lobbyismus wächst. Lobbyisten gelingt es zunehmend über „gekaufte Kommunikation“ ein geschicktes Aufmerksamkeits-Management und ein wirksames agenda-setting und agenda-cutting zu betreiben. Die größte Korruptionsgefahr im Journalismus erfolgt durch effektive Informanten. Lobbyisten gehören zu diesem Kreis.
- 5) Alle Initiativen zur Kontrolle, Begrenzung oder Einhegung des Lobbyismus wurden bislang von Politik und Parlament torpediert. Wirksame Transparenz-Regeln, interne Verhaltens-Kodices und die Wahrung des „Primats der Politik“ sind allein durch parlamentarische Initiativen nicht durchsetzbar.
- 6) Die Sozialwissenschaften und die Medien haben den Wirkungs-Wandel des Lobbyismus weder begleitet noch analysiert. Es fehlen offenbar die Instrumente und

eine Kultur der nachhaltigen Informationsbeschaffung. Sie vermittelt immer noch überwiegend „Parlamentsfolklore“. Die Langzeitwirkung kritischer, wissenschaftlicher Diskurse begrenzt notwendige Debatten und konstruktive Lösungen.

7) Lobbyismus ist ein attraktives Auffangbecken und Arbeitsfeld für Politiker. Weil alle Parteien von diesem lukrativen Arbeitsmarkt profitieren und sich Informationsvorteile von diesen „Leiharbeitern“ versprechen, funktioniert dieses System bislang ohne Abkühlungszeit.

8) Lobbyismus lebt von Mythen – gestützt auf erhebliche Wissenslücken. Das konstruierte Image von Lobbyisten als vermeintlich „interessenfreie“ Informanten, als rationale Experten und intelligente Politikvermittler ist auch eine Reaktion auf die wahrgenommene Schwäche von Regierungspolitikern und Parlamentariern. Es gibt eine weit verbreitete, (unreflektierte) Haltung zum tatsächlichen Einfluss und Wirkungskreis der Lobby. Dieser „blinde Fleck“ führt langfristig zu Funktionsstörungen des „politischen Herzkreislaufsystems.“

9) Es besteht zunehmend die Tendenz der „Über-Lobbyierung“ und damit die Gefahr, dass der Primat der durch Wahlen legitimierte Politik noch weiter in den Hintergrund tritt. Die so forcierte Krise des Politischen ist gleichzeitig eine Krise der gesellschaftlichen Politikfähigkeit, weil die Frage der Legitimation von politischen Akteuren immer massiver in Frage gestellt wird.

10) Das heißt: Lobbyismus in der Realität – nicht im Lehrbuch der Lobbyisten- bedeutet eine zunehmende Gefährdung demokratischer Prozesse. Auch wenn die Fakten, Belege und Tendenzen für diesen Befund derzeit nur von ehemaligen Verfassungsrichtern und Ex-Politikern analysiert werden.

Aber auch für sie gilt: Politik zu betreiben ist das Bohren dicker Bretter. Der einzige Unterschied: beim Lobbyismus hat man es nicht mit Holz, sondern mit Stahlbeton zu tun.

Anmerkungen

1) vgl. Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger, Sven Osterberg, Marktordnung für Lobbyisten – Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann, Frankfurt /M. 2011. Instruktive Informationen liefern die zusätzlichen Materialbände, die online (www.lobbystudie.de) abzurufen sind.

2) vgl. Fallstudien in: Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.), Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2003; und der Folgeband: Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden, 2006. Besonders im Politikfeld „Landwirtschaft und Verbraucher“ wird selbst in den zuständigen Parlaments-Ausschüssen eine besonders hohe Lobbydichte festgestellt.

Patrick Ahlers, FDP und Lobbyist der Lebensmittelbranche steht für eine besondere Synergie: Er nahm selbst an nicht-öffentlichen Sitzungen des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucher teil. Offenbar kein Einzelfall.

Auch der Vorgang, dass ein Lobbyist der Futtermittelindustrie, ausgerechnet in der Hochphase der Futtermittelskandale zum Staatssekretär im zuständigen Fachministerium avancierte, illustriert den Lobby-Einfluss. Das gleiche gilt für den zuständigen Fachausschuss im Deutschen Bundestag in dem eine große Zahl von Akteuren mitwirkt, die nachweislich auch nebenberuflich Lobbyinteressen vertreten.

3) Zum Lobby-Einfluss der zahlreichen Expertenkommissionen bietet Nicole Kaspari, Gerhard Schröder – Political Leadership im Spannungsfeld zwischen Machtprozessen und politischer Verantwortung, Frankfurt/M. einen sehr guten Einblick. Instruktiv auch: Sven T. Siefken, Expertenkommissionen im politischen Prozess: Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005, Wiesbaden 2007

4) Thomas Leif, Bestellte Wahrheiten, in: NG/FH 7/8-2010; die PRGS-Studie zu Strategien der medialen Durchsetzung der Atomenergie in Deutschland ist über www.greenpeace.de abrufbar.

Sehr aufschlussreich sind die fünf internen Strategieberichte von Deekeling Arndt Advisors in Communications GmbH zur „Kampagne „Energieverantwortung für Deutschland““ (12.12.2008). Kleine Ausschnitte der Gesamtkampagne wurden Ende 2011 in der Tageszeitung veröffentlicht.

5) Bereits im August 2002 antworteten bei einer Umfrage von infratest dimap „Wie groß ist der Einfluß der Lobby auf Entscheidungen der Politik?“ zwei Drittel der Bürger mit „sehr groß“ (31 %) und groß (41%); nur 18% sahen den Einfluss als gering an, 4% sahen keinen Einfluss. Vergleichbare Umfragen hatten auch in den folgenden Jahren eine ähnliche Tendenz.

6) Vertreter des Bundesverbandes deutscher Banken räumen intern ein, dass sie im Zuge der Finanzmarktkrise und den blockierten Regulierungen „überlobbiiert“ haben und dies langfristig zu ungünstigen Ergebnissen für die Banken führen wird. Eine breit angelegte „Entschuldigungs-Kampagne“ der Banken wurde im Zuge dieser „Erfolge“ in letzter Minute wieder gestoppt.

7) Unter www.abgeordnetenwatch.de sind entsprechende Hinweise zu finden. Auch durch die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern wird zunehmend Transparenz bezogen auf administrative Vorgänge hergestellt, etwa jüngst zu den „Wasserverträgen“ in Berlin.

8) vgl. Anm. 2

9) vgl. Peter Knobloch, Angriff auf die Demokratie, Freitag, 19.12.2011; hier werden die Ergebnisse des ersten Demokratie-Kongresses vorgestellt, der von einem Dutzend deutscher Intellektueller Ende 2011 –mit geringer öffentlicher Resonanz- veranstaltet wurde.

10) Gut ein Drittel der Bevölkerung fühlt sich von demokratischer Beteiligung abgekoppelt und hat kein Vertrauen in die Demokratie. Drei Viertel haben nur ein (sehr) niedriges Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Parteien. vgl. die FES-Studie: Serge Embacher, Demokratie! Nein Danke? Demokratieverdross in Deutschland, Bonn 2009); Im November 2010 sahen 79% der Bürger ihre Interessen durch die Politik nicht ausreichend berücksichtigt. Ähnliche –zum Teil noch gravierendere Ergebnisse- finden sich auch in den monatlichen Analysen der etablierten Institute.

11) vgl. Thomas Leif, angepasst und ausgebrannt, Politik in der Nachwuchsfalle, München 2009 und dazu die Bilanzen des Vereins „Mehr Demokratie wagen“. (www.mehr-demokratie.de)

12) vgl. dazu die Beiträge in www.wdr/tv/monitor.de und www.finance-watch.org vgl. auch: „Die Finanzindustrie hat die Politik in die Detailfalle gelockt.“ Thierry Philipponnat, Chef der Gegenlobby-Organisation Finance Watch erläutert die Motive der Brüsseler Initiative, in: Mitbestimmung 12/2011 : 11 ff.

13) vgl. dazu aktuelle Seitenwechsel: Georg Brunnhuber, früher Sprecher der CDU-Landesgruppen im Bundestag wechselte als Cheflobbyist zur Deutschen Bahn, der finanzpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion, Leo Dautzenberg ging als Lobbyist zu evonik; Ex-Regierungssprecher Thomas Steg zu VW, der langjährige Staatssekretär Bernd Pfaffenbach zu JP Morgan, Werner Schappauf zur Investmentbank Bank of America.

14) Laut einer Studie der Organisation „Lobby Control“ arbeiten 15 von 63 Ministern und Staatssekretären aus der früheren rot-grünen Koalition heute in Positionen mit „starkem

Lobbybezug. (www.lobbycontrol.de) Hier werden zusätzlich die aktuellen Fälle von Seitenwechslern dokumentiert.

Es gibt zudem noch weitere Grauzonen. Öffentlich kaum beachtet wurde bislang, dass auch zahlreiche Diplomaten dem Weg in die Lobby-Politik folgen. So wechselte der Deutsche Botschafter in London, Wolfgang Ischinger, als Lobbyist zum Versicherungskonzern Allianz. Jürgen Chrobog, zuletzt Staatssekretär im Auswärtigen Amt, leitet heute die Quandt-Stiftung. Der frühere deutsche Botschafter in Neu Delhi, Heimo Richter, arbeitet für die Bosch-Stiftung. Zuvor heuerte schon Ex-Außenminister Klaus Kinkel als Präsident der Telekom-Stiftung an.

15) Michael Wedell propagiert als Lobbyist für den Metro-Konzern das Konzept des „responsible lobbying“, das vor allem die Prinzipien der Offenheit gegenüber den Partnern in der Politik und der Nachhaltigkeit postuliert. (working paper 2010)

16) Im Dezember 2011 beschloss die SPD auf ihrem Berliner Parteitag einen Katalog mit mehr Mitwirkungsrechten der Parteibasis und von Nichtmitgliedern. Der vorangegangene Diskussionsprozess zeigte jedoch, dass substantielle innerparteiliche Beteiligungsrechte nur sehr langsam und gegen erheblichen Widerstand vieler Funktionäre und Amtsträger durchsetzbar sind. Vgl. Anm. 11

Abstract

Die öffentliche Debatte über Motive, Reichweite und Konflikt-Dynamik des Lobbyismus hat in den vergangenen Jahren einen mächtigen Schub bekommen. Jahrzehntlang waren die Aktivitäten von Lobbyisten unter dem Deckmantel „normaler Interessenvertretung“ im parlamentarischen Betrieb akzeptiert und weitgehend unbeachtet.

Im Zuge einer weiteren Vertiefung der Einflussphären der Lobbyisten, ihrer zunehmenden Professionalisierung und eines enthemmten Gestaltungsanspruchs hat sich die öffentliche Beachtung der „Stillen Macht“ deutlich erweitert.

Mit dem politischen Geländegewinn „der Wirtschaft“ war in den Augen vieler Akteure und Beobachter ein spürbarer Einflussverlust „der gewählten Politik“ und klassischer parlamentarischer Verfahren verbunden.

Abseits der einfachen Klischees zum Lobbyismus argumentiert der Beitrag zur Anhörung zum Themenfeld Lobbyismus grundsätzlicher. Zentrale Kritikpunkte sind das gezielte Schattenmanagement der Lobbyisten, die Öffentlichkeit in ihrem Arbeitsprozess vorsätzlich ausblenden und damit die parlamentarischen Fundamente reifer Demokratien missachten.

Zudem wird der Blick auf die „Symbiose“ von Politik und Lobbyismus hingewiesen.

Politiker greifen routiniert auf das Dienstleistungs-Spektrum professioneller Lobbyisten zurück, sei es aus Bequemlichkeit oder vorauseilenden

Gehorsam, um potentielle Konflikte zu Gesetzesvorhaben im Vorfeld abzufedern.

Mit der Diskussion wird die Frage legitimer und kontrollierbarer Interessen aufgeworfen, der auch im Zuge der Debatte über das „Primat der Politik“ gegenüber der Wirtschaft und der „marktkonformen Demokratie“ in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen wird.

Lösungsvorschläge müssten weit über das vielfach vorgeschlagene

„Lobby-Register“ und andere Transparenzregeln hinausgehen. Entscheidend ist der Verzicht auf eine symbiotische Politik, die Formulierung verbindlicher

Arbeitsstandards und Ethik-Regeln der Lobbyorganisationen sowie die Dokumentation

der jeweils formulierten „Lobby-Erfolge“ in den Gesetzestexten und im Internet. (legislative Fußspuren) Nur durch die entschlossene Umsetzung klarer Regeln für die lobbyistische Praxis

kann ein Revitalisierung der Politik und damit eine Renaissance der parlamentarischen Arbeit erfolgen.

Prof. Dr. Thomas Leif, Herausgeber der ersten kritischen Lobby-Analyse „Die Stille Macht, Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2003; jüngste Veröffentlichungen: beraten & verkauft, McKinsey und Co, Der große Bluff der Unternehmensberater, München 2006 (11. Aufl.), angepasst und ausgebrannt, Politik in der Nachwuchsfalle, München 2009
thomas.leif@faberdesign.de

HÜLSEN MICHAEL HAUSCHKE SEEWARD Rechtsanwälte
Tautenzienstraße 11, 10789 Berlin

Hessischer Landtag
Herrn Präsident
Norbert Kartmann
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

25. Februar 2013

Unser Zeichen: 0351/12

**Schriftliche und mündliche Anhörung im Ältestenrat des Hessischen Landtags – Drucks. 18/5450 -
Ihr Zeichen: I A 1.3 – Ihr Schreiben vom 10. Dezember 2012**

Sehr geehrter Herr Präsident,

anbei übersende ich Ihnen meine schriftliche Stellungnahme zu dem „Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus – Anhörung als Beginn eines gemeinsamen Prozesses – Drucks. 18/5450“ mit der Bitte um Kenntnisnahme. Die Übersendung dieser Stellungnahme per E-Mail an Herrn Seibert habe ich zeitgleich veranlasst.

Den Termin zur mündlichen Anhörung am 16. April 2013 gegen 15:00 Uhr habe ich in meinem Terminkalender vermerkt.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stefanie Lejeune
Rechtsanwältin

Tautenzienstraße 11
Europa-Center
10789 Berlin

Fon +49.30.25 797 5000
Fax +49.30.25 797 5005

E-mail: mail@h2mk.com
Internet: www.h2mk.com

DR. KARL VON HÜLSEN
Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. GERHARD MICHAEL
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. HENNING HAUSCHKE
Fachanwalt für Bau- und
Architektenrecht

THOMAS SEEWARD, LL.M.
Fachanwalt für Bau- und
Architektenrecht

DR. LISA VON LAFFERT
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

DR. MICHAEL BURRACK
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. STEFANIE LEJEUNE
Staatssekretärin a. D.

DR. ALEXANDER VON NEGENBORN

JÖRG RISCH
Fachanwalt für Bau- und
Architektenrecht

YESIM YALCIN

in Kooperation mit:

MONOD AMAR BOUDRANT
Avocats à la Cour – Law Office
21 rue Monsieur
F - 75007 Paris
Fon +33.1.53 69 66 98

HÜLSEN MICHAEL HAUSCHKE SEEWALD Rechtsanwälte
Tauentzienstraße 11, 10789 Berlin

25. Februar 2013

Unser Zeichen: 0351/12

Schriftliche und mündliche Anhörung im Ältestenrat des Hessischen Landtags - Drucks. 18/5450 -

Tauentzienstraße 11
Europa-Center
10789 Berlin

Fon +49.30.25 797 5000
Fax +49.30.25 797 5005

E-mail: mail@h2mk.com
Internet: www.h2mk.com

Sehr geehrte Damen und Herren,

beigefügt erhalten Sie meine Stellungnahme zu dem

**„Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend mehr
Transparenz bei Lobbyismus – Anhörung als Beginn eines gemeinsamen
Prozesses – Drucks. 18/5450“**

mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stefanie Lejeune
Rechtsanwältin

DR. KARL VON HÜLSEN
Fachanwalt für Arbeitsrecht

DR. GERHARD MICHAEL
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. HENNING HAUSCHKE
Fachanwalt für Bau- und
Architektenrecht

THOMAS SEEWALD, LL.M.
Fachanwalt für Bau- und
Architektenrecht

DR. LISA VON LAFFERT
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

DR. MICHAEL BURRACK
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

DR. STEFANIE LEJEUNE
Staatssekretärin a. D.

DR. ALEXANDER VON NEGENBORN

JÖRG RISCH
Fachanwalt für Bau- und
Architektenrecht

YESIM YALCIN

in Kooperation mit:

MONOD AMAR BOUDRANT
Avocats à la Cour – Law Office
21 rue Monsieur
F - 75007 Paris
Fon +33.1.53 69 66 98

Stellungnahme¹

zu dem Fragenkatalog zu der

Anhörung des Ältestenrats zu dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus – Anhörung als Beginn eines gemeinsamen Prozesses – Drucks. 18/5450 –

Fragen der Fraktion der CDU

1. Welche Rolle spielt Lobbyismus und die Beratung durch Interessenvertretungen im Rahmen der repräsentativen Demokratie?

Die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit im Sinne von Art. 9 GG ist nicht nur ein Abwehr- und Bürgerrecht, sondern ein konstituierendes Prinzip der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung (vgl. M. Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. II, 2010, § 64 Rn. 3). Dementsprechend sind auch Interessenvertretungen, die sich im verfassungsrechtlichen Rahmen der genannten Vorschrift bewegen, unverzichtbar für eine repräsentative Demokratie. Interessenvertreter haben gegenüber den politischen Repräsentanten hinsichtlich der zu beachtenden Partikular- und Allgemeininteressen eine kommunizierende, klarstellende, konzentrierende und kontrastierende Wirkung; sie machen in und mit den politischen Parteien (Art. 21 GG) den nötigen, breiten politischen Diskurs erst möglich. Dieser Diskurs ist die wesentliche Voraussetzung politischer Meinungs- und Willensbildung [vgl. auch BVerfGE 5, 85 (232) – Verfassungswidrigkeit und Verbot der KPD]. Praktisch bedeutet das: Abgeordnete und sonstige politische Entscheider sind dringend darauf angewiesen, von potentiell Betroffenen Hinweise auf zu erwartende Wirkungen ihrer beabsichtigten Entscheidungen oder auf Regelungsbedürfnisse zu erhalten und das auf allen Ebenen politischer Entscheidungen, von den Gemeinderäten, über die Landesparlamente, den Bundestag bis zum EU-Parlament.

¹ Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit habe ich die männliche Sprachform gewählt. Selbstverständlich sollen auch Frauen der jeweiligen gesellschaftlichen und/oder politischen Gruppe erfasst werden.

Die Überzeugungskraft eines Gesetzes im Sinne durchdringender Allgemein- und zurücktretender Partikularinteressen, hängt jedoch nicht nur davon ab, dass alle potentiell Betroffenen im Rahmen des internen Gesetzgebungsverfahrens sich äußern konnten, sondern auch davon, wie das Gesetz konkret zustande gekommen ist und wer alles daran wie mitgewirkt hat. Es geht dabei um die Frage nach einer hinreichenden (Verfahrens-)Transparenz. Sie schafft Vertrauen in die Arbeit der Entscheider und ist zunehmend – in der öffentlichen Wahrnehmung – ein Parameter für die Qualität getroffener Entscheidungen.

Berücksichtigt man jedoch das bevorzugte – verschwiegene und diskrete – Agieren von Lobbyisten (siehe Antwort zu Frage 1 der Fraktion der FDP) im Zusammenhang mit Gesetzgebungsverfahren, wird deutlich, dass der Wunsch nach größtmöglicher Transparenz im internen Gesetzgebungsverfahren einerseits und der nach einem ungestörten „Bearbeiten“ von Entscheidern im Hintergrund andererseits, häufiger unvereinbar sein dürfte.

2. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 12. Mai 1992 (BVerfGE 86, 90 [109]) dem Gesetzgeber aufgegeben, sich über die tatsächlichen Grundlagen seiner Abwägung aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild zu verschaffen. Welche Pflicht Lobbyisten/Interessenvertreter in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen ergeben sich daraus?

Anders als für Entscheidungen der Exekutive (z.B. im Planungsrecht) gibt es für jene der Legislative nur einige wenige höchstrichterliche Entscheidungen zur Frage, welche Mindestanforderungen an Gesetze zu stellen sind (vgl. H. Schneider, Gesetzgebung, 2002, § 4 Rn. 62ff. m.w.N.) und diese betreffen primär das Verfahrensergebnis, also das Gesetz selbst, aber weniger das (interne) Verfahren seines Zustandekommens. Dementsprechend sind es vor allem die verfassungstragenden Prinzipien des Art. 20 GG, wie Demokratie, Gewaltenteilung, Rechtsstaatlichkeit, Bundesstaat, aus denen die wesentlichen Handlungsanleitungen für das interne Gesetzgebungsverfahren abzuleiten sind.

Einer der entscheidenden Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips ist jener, dass die Vertreter der Legislative das Recht, aber auch die Pflicht haben, wesentliche Entscheidungen selbst, also in eigener Verantwortung zu treffen. Wesentliche Entscheidungen in diesem Sinne sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts solche von Grundrechtsrelevanz (BVerfGE 47, 46 (79); Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, 2010, § 10 Rn. 121 m.w.N.). Damit entfällt für die meisten Regelungsbereiche - von einigem Gewicht - eine Entscheidungsdelegation.

Im Umgang mit Interessenvertretern und/oder Lobbyisten bedeutet das für die Entscheider, dass sie den Sachverstand von diesen zwar „nutzen“ dürfen, u.U. sogar müssen, wenn andere Informationsquellen nicht zur Verfügung stehen, um eine hinreichend ausgewogene und breite Informationsbasis als Grundlage ihrer Entscheidung zu erhalten, dass die endgültige Entscheidung über die gesetzliche Regelung aber ausschließlich in ihrer Verantwortung liegt. Der Gesetzentwurf aus einer außerparlamentarischen Feder, die weder zur Bundesregierung noch zum Bundesrat gehört, ist dementsprechend kritisch zu würdigen.

3. Welche Formen unzulässiger Einflussnahme durch Interessenvertretungen gibt es? Welche Formen unzulässiger Einflussnahme sind in Deutschland nachgewiesen?

Da der Begriff der „unzulässigen Einflussnahme“ sowohl die ethisch/ moralisch verwerfliche, wie die verfassungsrechtlich bedenkliche als auch die strafrechtlich relevante Einflussnahme erfassen dürfte, versuche ich die Bandbreite „unzulässiger Einflussnahmen“ zu skizzieren. Dabei dürfte die „Unzulässigkeit“ im Wesentlichen aus einem Mangel an Transparenz des Meinungs- und Entscheidungsverfahrens resultieren sowie aus einer (verfassungs-)rechtlich unstatthaften Verantwortungsdelegation. Die strafrechtlich relevante Einflussnahme von Lobbyisten und/oder Interessenvertretern auf Mitglieder der Legislativen dürfte – nach meiner Kenntnis – mangels entsprechender Straftatbestände zu vernachlässigen sein.

Bei jeder Form „unzulässiger Einflussnahme“ steht die unangemessene Hervorhebung und/oder Vermengung von Individualinteressen zum Nachteil der Allgemeinheit im Vordergrund; sei es, dass ein überforderter Mitarbeiter sich gerne bei der Formulierung eines höchst komplizierten Gesetzentwurfs helfen lässt oder er in rechtswidriger Weise vertrauliche Informationen an Lobbyisten weitergibt, sei es, dass ein Entscheider, der im Sinne eines Lobbyisten agiert hat, dafür persönliche Vorteile (Bsp. lukrativer Nebenjob, Verschaffen guter Pressekontakte) oder Vorteile zugunsten Dritter (Bsp. Parteispende) erhält. Neben dem wohlwollenden Unter-die-Arme-Greifen durch den Lobbyisten und den von ihm vertretenen Inhaber eines Partikularinteresses ist natürlich auch das Gegenteil, die Ankündigung von Ungemach im Falle der Weigerung des Entscheiders denkbar. Allerdings dürfte ein Lobbyist, der in langfristigen Perspektiven denkt, sich eher dafür entscheiden, dem Entscheider positiv in Erinnerung bleiben zu wollen.

Zur Beantwortung der Frage, welche Formen „unzulässiger Einflussnahmen durch Interessenvertretungen“ in Deutschland „nachgewiesen“ oder besser gesagt „thematisiert worden“ sind, möchte ich nur auf drei Beispiele der inzwischen sehr umfangreichen (und manchmal sich leider weniger sachlich präsentierenden) Literatur zu diesem Thema verweisen. Ich gehe davon aus, dass die Autoren, die erforderliche Gewissenhaftigkeit bei ihren Recherchen haben walten lassen:

- Die Einflussnahme von vier Energieversorgungsunternehmen auf die Strompreise – vgl. S. Adamek /K. Otto, *Der gekaufte Staat*, 2010, S. 51ff.; Th. Leif/R. Speth, in: Th. Leif/R. Speth (Hrsg.), *Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland*, 2006, S. 10ff.
- Die Einflussnahme von Krankenkassen, Pharmaindustrie, Ärzten und ihren Verbänden auf Gesundheitsreformen – vgl. Adamek /K. Otto, *Der gekaufte Staat*, 2010, S. 101ff.; A. Martiny, *Wer steuert Deutschlands Gesundheitswesen?*, in: Th. Leif/R. Speth (Hrsg.), *Die fünfte Gewalt*, 2006, S. 221ff.; Th. Wiczorek, *Die geschmierte Republik*, 2012, S. 189ff. Die Aktualität dieses Beispiels, dürfte nicht nur das Interview mit dem Bundestagsabgeordneten Karl Lauterbach in dem Magazin „Der Spiegel“ (Heft 52 / 2012, S. 22f.) zeigen, sondern auch die Berichterstattung über den sog. Datenklau im Bundesministerium für Gesund-

heit, der Ende November 2012 aufflog. Dabei habe – so die Berichterstattung - ein Ministeriumsmitarbeiter einem Lobbyisten der Apothekerverbände vertrauliche Dokumente beschafft (Der Spiegel, Heft 51/2012, S. 82f.). Der Fall ging durch die Presse, beschäftigt die Ermittlungsbehörden und derzeit soll u.a. der zuständige Ausschuss des Bundestages versuchen, aufzuklären, welche Gesetzgebungsvorhaben von diesem Datenklau möglicherweise beeinflusst worden seien (vgl. Spiegel online, 01.02.2013, „Ausschuss soll politischen Schaden aufklären“).

- Die Einflussnahme der sog. „Tabaklobby“ in Brüssel auf die Änderung der Tabakproduktrichtlinie; dabei sei – so die Berichterstattung - der Ex-Gesundheitskommissar der EU, John Dalli aus dem Amt gedrängt worden, da er für strengere Vorschriften zu Lasten der Tabakindustrie eingetreten sei (vgl. ZEIT ONLINE, 19.12.2012, „Im Schatten des Gesetzes“)

4. Welche Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme gibt es?

Hinsichtlich der Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahmen sind zum einen die Entscheider und ihr direktes Umfeld zu betrachten und zum anderen diejenigen, die in unzulässiger Weise Einfluss auf sie nehmen wollen. Außerdem gehe ich davon aus, dass hier auch Maßnahmen aufgelistet werden sollen, die es theoretisch gibt, die aber noch nicht oder nur teilweise praktisch umgesetzt werden.

Maßnahmen im Umfeld der Entscheider sind:

- a. Die Legislative könnte für die Hinzuziehung von externem Sachverständigen (auch für den Sachverständigen von Interessenvertretungen) im internen Gesetzgebungsverfahren einen ähnlichen Standard schaffen, wie er für die Judikative kraft Gesetzes selbstverständlich ist. Damit würden bestimmte Dokumentationspflichten einhergehen, die verdeutlichen, welche Detailentscheidung durch wen beeinflusst wurde.

- b. Entscheider, die erstmalig ein Mandat errungen haben, können für das subtile Agieren von Lobbyisten sensibilisiert werden.
- c. Entscheider können abwägen, in welchem Umfang sie Lobbyisten außerhalb des „ritualisierten“ Meinungs austauschs mit Interessenvertretern Raum geben und gegebenenfalls Einzelgespräche ablehnen. Sie können durch die Umstände der Gesprächsführung (es werden keine zweifelhaften Einladungen von Lobbyisten angenommen, jeder bezahlt sein Essen selbst, man trifft sich an öffentlichen Orten etc.) deutliche Signale gegenüber solchen Personen setzen, welche zweifelhafte Absichten haben. Damit könnte das gezielte und heimliche „Bearbeiten“ einzelner Entscheider zumindest erschwert werden.
- d. Die Entscheider können in einem entsprechenden „Kodex“ (etwa als Anhang zur Geschäftsordnung) ihr Verhalten selbst regeln, ob und unter welchen Umständen sie Zuwendungen für sich oder Dritte, Einladungen, etc. annehmen wollen oder nicht.
- e. Die Verschärfung der Abgeordnetenbestechung gem. § 108e StGB im Sinne einer Ausweitung des Tatbestandes ist eine denkbare Maßnahme.
- f. Die angemessene Ausstattung von Fraktionen, Ministerien und sonstigen Behörden mit kompetenten und loyalen Mitarbeitern verhindert das Angewiesen-Sein auf ein Übermaß an externem Sachverständigen in Gestalt von Interessenvertretern und/oder Lobbyisten. Gerade in der Exekutive zeigt sich, dass die fachliche Kompetenz eines Mitarbeiters wertvoller sein kann als sein Parteibuch.
- g. Wenn für die Durchführung von Gesetzgebungsverfahren ein angemessener Zeitplan aufgestellt wird, haben weder die Verfasser einen großen Zeitdruck, noch besteht die Möglichkeit, mangels zeitbedingter Kontrolle durch andere Entscheider etwas in die Gesetzentwürfe hinein zu „schmuggeln“, was so dort nicht vorgesehen war.
- h. Durch eine angemessene sachliche Ausstattung von Legislative und Exekutive wird sichergestellt, dass es keinen nennenswerten Wissensvorsprung von Interessenvertretern geben dürfte.

Maßnahmen im Umfeld der Interessenvertreter bzw. Lobbyisten sind:

- a. Interessenvertreter und/oder Lobbyisten könnten sich auf die Formulierung eines eigenen Verhaltenskodex verständigen, der bestimmte Methoden der Einflussnahme, vor allem unzulässige, ausschließt, möglicherweise auch sanktionsbewährt (vgl. etwa Verhaltenskodex von de'ge'pol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.)
- b. Interessenvertreter und/oder Lobbyisten könnten in einem entsprechenden Register seitens der Entscheider (Legislative und/ oder Exekutive) freiwillig oder verpflichtend erfasst werden. Dieses Register kann durch die Geschäftsordnung von Legislative und/oder Exekutive normiert werden oder durch ein Gesetz. Der Kreis der Aufzunehmenden kann weit oder eher eng definiert werden. Sanktionen sind dann möglich, wenn eine bestimmte natürliche und/oder juristische Person verpflichtend in das Register aufzunehmen wäre, sich aber nicht registrieren lässt und gleichwohl den Einfluss ausübt, der einer Kontrolle unterzogen werden soll.
- c. Lobbyisten könnten sich einem Akkreditierungsverfahren unterziehen, wie es etwa die „Marktordnung für Lobbyisten“ (von a. Kolbe / H. Hönigsberger/ S. Osterberg, in der gleichnamigen Veröffentlichung der Otto-Brenner-Stiftung vom November 2011, S. 58) vorschlägt, wobei sich mit der Reichweite der Akkreditierung unterschiedliche Rechte der Interessenvertreter und/oder Lobbyisten verbinden könnten.

5. Wie effektiv sind diese Maßnahmen? Hier insbesondere: Wie effektiv ist ein (verpflichtendes) Lobbyregister? Kann dieses unzulässige Einflussnahme verhindern?

In der Summe dürften die Maßnahmen sehr effektiv sein. Es kommt nicht nur darauf an, Interessenvertreter und /oder Lobbyisten in einem Register zu erfassen, ob freiwillig oder verbindlich, sie zu akkreditieren und sie zu einem Verhaltenskodex anzuregen, sondern - ebenso wie bei der Korruptionsbekämpfung - die zu ergreifenden Maßnahmen inhaltlich breiter zu ge-

stalten. So genügt es nicht, Lobbyisten erkennbar zu machen, erforderlich ist vielmehr die Haltung der Entscheider zu denjenigen, die sie (in unzulässiger Weise) beeinflussen wollen, zu ändern und im Gesetzgebungsverfahren die „Rückkopplung“ mit externem Sachverstand – ganz gleich wie sich dieser zusammensetzt - zu dokumentieren. Wer sich seiner Verpflichtung auf das Gemeinwohl stets bewusst ist, wird die Vertreter von Partikularinteressen anders wahrnehmen.

Die Effektivität eines verpflichtenden Lobbyregisters einzuschätzen dürfte schwer sein, solange nicht feststeht, wer von dieser Regelung erfasst und wie sie konkret umgesetzt werden soll. Zwar scheint ein verpflichtendes Lobbyregister zunächst eine größere Wirkung entfalten zu können als ein Lobbyregister auf freiwilliger Basis, allerdings kann die Umsetzung auch Probleme mit sich bringen. Hat die Registrierung verbindlichen Charakter, müssen die Einhaltung der vorgegebenen Regeln kontrolliert und bei Zuwiderhandlungen Sanktionen verhängt werden, die rechtsstaatlichen Grundsätzen zur Durchführung eines verhältnismäßigen und wirksamen Verfahrens genügen. Dabei sind „Übergriffe“ seitens der Lobbyisten auf Vertreter der Exekutive, soweit sie Amtsträger sind, anders zu beurteilen als das Bearbeiten von Entscheidern der Legislative. Zudem können Sanktionen nur verhängt werden, wenn die Regelverstöße bewiesen sind und darin dürfte in vielen Fällen der subtilen, unzulässigen Einflussnahme das eigentliche Problem liegen.

6. Mit welchen Rechten kollidieren (verpflichtende) Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme (z.B. Freiheit des Mandats, Art. 38 Abs. 1 GG o. Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG)? Sind Eingriffe in diese Rechte zu rechtfertigen?

Die Maßnahmen, welche oben aufgelistet wurden und welche sich die Entscheider als Abgeordnete im Rahmen ihrer Geschäftsordnung selbst auferlegen, schränken ihre freie Mandatsausübung im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG nicht ein. Der Passus „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“ richtet sich gegen staatliche Maßnahmen, die den Bestand und die Dauer des Mandats beeinträchtigen

und die inhaltliche Bindungen der Mandatsausübung herbeiführen oder sanktionieren. Darunter fallen zudem Maßnahmen durch Private, wie etwa die politischen Parteien, welche das Verhalten „ihres“ Abgeordneten reglementieren wollen (vgl. B. Pieroth, in: H.D. Jarass/B. Pieroth, GG-Kommentar, 11. Aufl., 2011, Art. 38 Rn. 27). Verfassungsrechtlich zulässig sind Beschränkungen, die zur Sicherung des Ablaufs der Parlamentsarbeit geboten sind und die notwendige Entscheidungsfreiheit und Selbstverantwortlichkeit des einzelnen Abgeordneten wahren (vgl. S. Magiera, in: M. Sachs, GG-Kommentar, 5. Aufl. 2009, Art. 38 Rn. 49).

Ein freiwilliger, selbst verfasster Verhaltenskodex von Interessensvertretern und/oder Lobbyisten begegnet keinen Bedenken. Akkreditierungsverfahren, können je nachdem, wie sie gestaltet werden, als Berufswahl- oder Berufsausübungsregelung wirken, die dann an Art. 12 Abs. 1 GG zu messen wäre. Ob und inwieweit das Grundrecht konkret betroffen wäre, lässt sich jedoch abstrakt kaum beantworten.

Anders verhält es sich bei den in Diskussion befindlichen Lobby-Registern. Während die freiwillige Registrierung weder im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im Sinne von Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG noch hinsichtlich der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG zu größeren Problemen führen dürfte, ist eine verpflichtende Registrierung insoweit sehr viel eingriffsintensiver, denn die Interessenvertretungen und/oder Lobbyisten, die sich registrieren lassen müssen, müssen darin auch Daten und Informationen zu ihrer (juristischen) Person oder ihrem Auftraggeber mitteilen, die dem Schutzbereich der genannten Grundrechte unterfallen. Dann wäre es mit einer verpflichtenden Regelung in der jeweiligen Geschäftsordnung des Bundes- oder Landtages kaum getan, sondern ein Gesetz wäre erforderlich.

Ein weiteres Problem bei der verpflichtenden Registrierung von Interessenvertretungen und Lobbyisten, etwa in Form eines Bundes- und/oder Landesgesetzes, so sie denn auch auf Prozesse und Vorgänge welche die Exekutive betreffen, ausgedehnt werden sollen, ergibt sich unter dem Gesichtspunkt der Gesetzgebungskompetenz. Es wäre sehr genau zu prüfen ob und inwiefern die Legislative der Exekutiven hier entsprechende Vorga-

ben im „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ machen kann [zutreffend dazu H. Sodann, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 2012, S. 193ff. (197f.)].

Würden die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen auch als registrierungspflichtige Interessenvertretungen erfasst, könnte ein Eingriff in die Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG vorliegen, da ihr Zugang zu den politischen Entscheidern im Zusammenhang mit der Thematisierung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gewährleistet sein muss [vgl. H. Sodann, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 2012, S. 193ff. (199f.)]. Ob und inwieweit die jeweiligen, denkbaren Eingriffe gerechtfertigt wären, hängt entscheidend von der konkreten Ausgestaltung der Eingriffe sowohl formal als auch inhaltlich ab, so dass mangels eines konkret vorliegenden Regelungsentwurfs für das Land Hessen diese Frage von mir unbeantwortet bleibt.

7. In welchem Verhältnis stehen Aufwand zur Einführung und Eingriff in Rechte bei Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme zu den nachweislichen Fällen unzulässiger Einflussnahme?

Unabhängig von der Anzahl aktuell nachgewiesener Fälle „unzulässiger“ Einflussnahme erscheint ein Gegensteuern langfristig betrachtet unverzichtbar. Das Umdenken und sensibilisierte Verhalten der Entscheider ist eine Maßnahme, die möglicherweise eine gewisse Zeit benötigt, die aber keine relevanten Kosten erfordert. Das Formulieren von Vorschriften der Geschäftsordnung oder von Gesetzen erfordert einen Aufwand, der in Anbetracht des Umfangs der zu regelnden Fragen in einem angemessenen Verhältnis zu den zu erwartenden Nutzen stehen dürfte.

Die Einführung eines Registers zur Erfassung von Interessenvertretern und/oder Lobbyisten dürfte zwar einen gewissen administrativen Aufwand zur Folge haben, da alle Anträge auf Erfassung, Änderung und Löschung laufend bearbeitet werden müssen, aber dieser dürfte einigermassen über-

schaubar sein, zumal neben der postalischen die elektronische Kommunikation üblich sein dürfte.

Anders könnte es sich mit dem Vollzug der erwogenen Regeln im Hinblick auf ein Lobbyregister verhalten. Hat die Registrierung verbindlichen Charakter, müssen die Einhaltung der vorgegebenen Regeln kontrolliert und bei Zuwiderhandlungen Sanktionen verhängt werden, die rechtsstaatlichen Grundsätzen zur Durchführung eines verhältnismäßigen und wirksamen Verfahrens genügen. Dabei sind „Übergriffe“ seitens der Lobbyisten auf Vertreter der Exekutive, soweit sie Amtsträger sind, anders zu beurteilen als das „Bearbeiten“ von Entscheidern der Legislative. Zudem können Sanktionen nur verhängt werden, wenn die Regelverstöße bewiesen sind und darin dürfte in vielen Fällen der „subtilen“ unzulässigen Einflussnahme das eigentliche Problem liegen.

Fragen der Fraktion der SPD

1. Welche Regelungen sollte ein Lobby-Register beinhalten?

Das kommt darauf an, was genau damit bezweckt werden soll. Geht es darum mehr Transparenz im Verfahren zu schaffen? Oder soll diese Transparenz durch Kontrollmaßnahmen auch „sichergestellt“ werden, soweit das überhaupt möglich ist? Hier stehen sich die Modelle des Bundes bzw. von Rheinland-Pfalz einerseits und die Forderungen der SPD-Fraktion vom 05.07.2011 (BT-Drs. 17/6442), der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 07.07.2010 (BT-Drs. 17/2486) sowie der Fraktion DIE LINKE vom 09.06.2010 (BT-Drs. 17/2096) im Bundestag gegenüber. Ich denke mit meinen vorangegangenen Ausführungen habe ich deutlich gemacht, dass ich dem Modell einer umfassenden, aber freiwilligen Registrierung sehr viel aufgeschlossener gegenüber stehe als einer verbindlichen Registrierung, die je nach dem mehr Probleme aufwirft als sie zu lösen vermag.

2. Mit welchen Regeln soll die Lobby-Tätigkeit transparent und kontrollierbar gemacht werden?

Siehe Antworten zu den Fragen 4. und 5. der Fraktion der CDU. Ich erachte die Maßnahmen und die sich mit ihnen verbindenden Regeln im Umfeld der Entscheider als mindestens so effektiv wie jene im Umfeld der Interessenvertreter und/oder Lobbyisten, denn auf diese können Legislative und Exekutive nur bedingt effektiv einwirken. Ein Lobbyregister oder eine Akkreditierung von Lobbyisten wird solange wenig effektiv sein, solange Entscheider und ihre Mitarbeiter bereit sind, sich gleichwohl heimlich „bearbeiten“ zu lassen.

3. Wie ist ein Verbot von Nebentätigkeiten der Abg. für registrierte Lobbyisten einzuschätzen?

Ein Verbot von Nebentätigkeiten für Abgeordnete, um dadurch zu verhindern, dass sie als Lobbyisten tätig sind, macht nach meiner Definition (siehe Antwort zu Frage 1 der Fraktion der FDP) keinen Sinne, denn ein Abgeordneter ist Entscheider und kann damit nicht Lobbyist sein.

4. Wie ist eine Berichtspflicht öffentlicher Institutionen in Bezug auf externen Sachverstand (z.B. bei der Erarbeitung von Gesetzen, Programmen, Erlassen) zu beurteilen?

Es ist zweifellos ein guter Ansatz, wenn die Entstehung eines Dokumentes hinsichtlich der großen, wesentlichen Entscheidungsschritte nachvollziehbar und transparent gemacht wird (vgl. Antwort a) zu Frage 4. der Fraktion der CDU). Durch die Protokollierung in den beratenden Ausschusssitzungen kann dies auch sichergestellt werden. Darüber hinaus dürfte es problematisch und auch kaum zu bewältigen sein, wenn jeder Gedanke oder jede Überlegung, die zu einer Änderung oder einem Änderungsantrag geführt hat, dokumentiert werden müsste.

Haben an einem Gesetzentwurf (es kann auch eine Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift sein) überproportional viele Externe mitgewirkt oder diesen sogar verfasst, sollte dieser Umstand transparent gemacht werden. Externer Sachverstand, der im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens angehört wird, dürfte in den bereits erwähnten Protokollen auch genannt sein.

5. Wie beurteilen Sie den Wechsel aus einer politischen Tätigkeit in die Lobby-Tätigkeit und umgekehrt und wie könnten Abhängigkeiten hier vermieden werden (z.B. durch Karenzfristen)?

Der zeitnahe Wechsel aus einer politischen Tätigkeit in die Lobby-Tätigkeit im Interesse eines Unternehmens oder eines Verbandes beurteile ich kritisch, denn der neue Lobbyist hat einen privilegierten Zugang zur Politik sowie den Entscheidern und wurde genau deshalb von seinem neuen Auftrag- oder Arbeitgeber geworben.

Natürlich hat das Wort eines Parteifreundes auch dann noch Gewicht, wenn er sich einer neuen Tätigkeit verschrieben hat. Ihm werden – rein menschlich gesehen - viele Türen ehemaliger Kollegen offen stehen und er kann dementsprechend wirkmächtig sein. Außer den guten menschlichen Kontakten, dem strategischen Know-how (Wen muss ich wann ansprechen, wenn ich was will?) sind auch seine fachlichen Insiderkenntnisse für seinen neuen Auftrag- oder Arbeitgeber von großer Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass die spätere „Übernahme“ bereits in seiner Zeit der politischen Tätigkeit vereinbart wurde. Ebenfalls nicht auszuschließen ist, dass dieses Wissen um seinen baldigen Seitenwechsel seine Entscheidungen als politisch Tätiger beeinflusst hat.

Um diese schnellen „Seitenwechsel“ (auch Drehtür-Effekt genannt) und die damit verbundenen Folgen zu unterbinden werden Karenzzeiten vorgeschlagen. So soll der ausscheidende Politiker, oft Minister, Staatssekretär, Abteilungsleiter, mindestens ein Jahr nach seinem Ausscheiden warten, bis er seine neue Tätigkeit als Lobbyist aufnimmt. Manche Organisationen fordern eine dreijährige Karenzzeit, allerdings verflüchtigen sich Kontakte

in dem eher schnelllebigen politischen Aktionsfeld schon nach wenigen Monaten und Insiderwissen hat eine eher begrenzte Halbwertszeit, so dass eine Karenzzeit von einem Jahr meines Erachtens ausreicht. Eine Karenzzeit ist auch nur dann zu fordern, wenn die künftige berufliche Aufgabe tatsächliche Berührungspunkte zu der vorangegangenen politischen Tätigkeit haben soll.

Hinsichtlich des ehemaligen Lobbyisten, der sich auf Seiten der politischen Entscheider wiederfindet, ergeben sich meines Erachtens zwei Schwierigkeiten: Zum einen ist die Veränderung der Perspektive von der Wahrnehmung der Partikularinteressen hin zu einer Verpflichtung auf das Gemeinwohl ein Problem. Zum anderen muss sichergestellt sein, dass eine Fortzahlung von Bezügen aus der Lobbyisten-Tätigkeit unterbleibt. Andernfalls sind Loyalitätskonflikte vorprogrammiert.

Fragen der Fraktion der FDP

1. Wie definieren Sie Lobbyismus und Lobbyisten?

Lobbyismus ist nach meinem Verständnis der Versuch einer Einflussnahme auf (politische) Entscheidungsprozesse der Legislative sowie der Exekutive (oft geht es um ein konkretes Gesetzesvorhaben) durch Personen, die Partikularinteressen vertreten, selbst aber nicht Entscheider sind (Lobbyisten) [So wohl auch Leif / Speth, in: Leif / Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt – Lobbyismus in Deutschland, 2006, S. 12]. Sie unterscheiden sich von jenen Personen, wie etwa externe Sachverständige, Betroffene, Interessenvertreter, die explizit zu Beratungszwecken in den Entscheidungsprozess eingebunden werden.

Dabei erfolgt die Einflussnahme oder der Versuch der Einflussnahme über verschiedene Wege:

- Informationsbeschaffung: Lobbyisten sammeln zu den konkret anstehenden politischen Entscheidungen möglichst viele Informationen. Die-

se erhalten sie über ein gut gepflegtes Netzwerk, dem nicht nur politische Entscheider, sondern auch deren Mitarbeiter, andere Interessens- oder Verbandsvertreter, Journalisten etc. angehören Für Lobbyisten ist nicht nur die Fülle der Informationen wichtig, sondern vor allem die Qualität und der Zeitpunkt. Sie müssen so früh wie möglich von den politischen Absichten der Legislative und Exekutive wissen, um bremsend, beschleunigend oder korrigieren tätig werden zu können.

- **Einflussnahme:** Haben Lobbyisten die für sie relevanten Informationen und sind die zu schützenden Partikularinteressen hinreichend klar, beginnt die Phase der konkreten Einflussnahme. Es werden auf Seiten der Entscheider jene ausgemacht, die aufgrund ihrer Position in Partei, Fraktion, Ministerium eine gewisse Meinungsführerschaft innehaben und auch zu nutzen bereit sind. Diese werden vorzugsweise unmittelbar oder mittelbar über ihr Umfeld mit verschiedenen Methoden bearbeitet. Ein Auge haben Lobbyisten auch für jene, welche die politischen Vorgaben umsetzen müssen, also etwa den Referenten, der federführend einen Gesetzentwurf formulieren soll.
- **Meinungsmache:** Auch wenn Lobbyisten es vorziehen selbst diskret und verschwiegen zu agieren, werden ihre Aktivitäten gerne von jenen, deren Interessen sie vertreten über die Medien begleitet. So wird versucht über Journalisten, Anzeigekampagnen, Interviews von Verbands- oder Unternehmensvertretern, Leserbriefe etc. über die Medien eine bestimmte gesellschaftliche und/oder politische Stimmung zu erzeugen, um auch auf diese Weise die Entscheider mittelbar zu beeinflussen.

2. Wie unterscheiden sich Lobbyisten von anderen Interessenvertretern?

Interessenvertreter sind nach meinem Verständnis Personen, welche die Interessen einer bestimmten Gruppe im gesamten politischen und/oder gesellschaftlichen Raum repräsentieren und artikulieren. Sie beschränken sich – anders als Lobbyisten – nicht auf die Einflussnahme auf (politische) Entscheidungsprozesse. Zudem können sie am Entscheidungsprozess selbst als Entscheider teilnehmen.

Von Lobbyisten unterscheiden sie sich zudem in der Methodenwahl: Interessenvertreter können nur dann erfolgreich für ihre Gruppeninteressen eintreten, wenn sie und der Verein oder Verband, den sie vertreten, bekannt und anerkannt ist. Das setzt voraus, dass sie Mitglieder werben und ihre Interessen möglichst öffentlichkeitswirksam artikulieren. Nur so gewinnen sie auch die nötigen finanziellen Mittel für ihre Arbeit (Spenden und Mitgliedsbeiträge).

Demgegenüber können Lobbyisten Partikularinteressen auch stellvertretend wahrnehmen, etwa im Wege der Politik-, Unternehmens- oder Public-Affairs-Beratung. Sie agieren primär weniger öffentlich und für alle wahrnehmbar, sondern bevorzugen den diskreten, aber effektiven Meinungsaustausch. Darin mag auch eine Ursache liegen, warum diese Art der (mitunter intransparenten) „Interessenvertretung“ von der breiten Öffentlichkeit eher kritisch gesehen wird.

3. Welchen Nutzen hätte aus Ihrer Sicht ein Lobbyregister? Wäre ein solches auch freiwillig realisierbar?

Ein Lobbyregister wäre auch freiwillig realisierbar und möglicherweise auch ebenso effektiv, denn weitere Maßnahmen und Regeln im Umfeld der Entscheider sind unverzichtbar, wenn auf Dauer eine „unzulässige Einflussnahme“ verhindert werden soll (siehe Antworten zu den Fragen 4. und 5. der Fraktion der CDU).

Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

1. Welche politischen Vorgänge der jüngeren Vergangenheit in Deutschland sind Ihres Erachtens in besonderem Maße durch Lobbyisten beeinflusst worden und wie bewerten Sie das?

Siehe Antwort zu Frage 3. der Fraktion der CDU. Es ist davon auszugehen, dass noch in deutlich mehr Fällen eine über das zulässige Maß hinausgehende Beeinflussung stattgefunden hat. Vorhaltungen sind jedoch nicht

nur gegenüber jenen angebracht, welche erfolgreich beeinflusst und dadurch Partikularinteressen zum Nachteil des Allgemeinwohls über Gebühr befördert haben, sondern auch gegenüber jenen, die sich über das zulässige Maß hinaus haben beeinflussen lassen.

2. Besteht Ihres Erachtens, wie es jedes zweite deutsche DAX-Unternehmen 2010 in einer Umfrage der „Welt“ geäußert hat, zusätzlicher Regulierungsbedarf im Bereich Lobbyismus?

Ja, die Maßnahmen, die man sinnvollerweise ergreifen könnte/sollte, habe ich in den Antworten zu den Fragen 4. und 5. der Fraktion der CDU beantwortet.

3. Welche Chancen und Risiken birgt verdeckter und intransparenter Lobbyismus für das demokratische System?

Natürlich gibt es im politischen Bereich die Notwendigkeit in einem geschützten Raum offen sprechen zu können. Das ist für die politischen Mitstreiter und manchmal auch in Gegenwart politischer Konkurrenten unverzichtbar (Bsp. sog. Kamingespräche). Es sollte auch niemand daran gehindert werden, sich einem Entscheider diskret anvertrauen zu können. Abgeordnete werden des Öfteren mit menschlichen Schicksalen und der Bitte um Hilfe konfrontiert. Entscheider können von den diskreten Informationen ihrerseits auch partizipieren, denn oft sind diskrete Hintergrundinformationen besonders wichtig zur Einschätzung der politischen Situation. Entscheidend ist vielmehr wie die Entscheider mit den Informationen, die ihnen auf diese Weise mitgeteilt wurden, umgehen und wie kritisch sie sich mit dem Vermittler der Information auseinandersetzen. In den meisten Fällen jedoch ist die Notwendigkeit für eine heimliche und intransparente Kommunikation von Partikularinteressen nicht erkennbar, es sei denn, diese sollen zu Lasten der Allgemeininteressen durchgesetzt werden.

Die Risiken eines verdeckten und intransparenten Lobbyismus sind deutlich: Er führt, wenn die Einflussnahme erfolgreich war, langfristig zu Gesetzen, welche weniger dem Gemeinwohl, sondern vielmehr Einzelinteressen

dienen. Diese Form von Klientelpolitik kann Korruption fördern, das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität des Staates und seiner Vertreter nachhaltig schwächen und langfristig eine Erosion von Demokratie und Rechtsstaat bewirken. Die Mehrheit der Bevölkerung gewinnt dann zunehmend den Eindruck, dass ein echtes Ringen um die beste Lösung im politischen Raum nicht mehr stattfindet, sondern strategisches Taktieren, sachfremde Erwägungen und möglicherweise die Erlangung individueller Vorteile das Handeln der Entscheider prägt.

4. Wovon ist der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheiderinnen und Entscheidern bisher i.d.R. abhängig?

Es gibt keine formalen Bedingungen für eine Kontaktaufnahme. Jeder Interessenvertreter und/oder Lobbyist kann jederzeit zu einem politischen Entscheider Kontakt aufnehmen. Dementsprechend sind es primär persönliche Gesichtspunkte, die den Erfolg einer Kontaktaufnahme befördern oder bremsen, wie Bekanntheit, Sympathie, Engagement, Vertrauen, Wertschätzung, Empfehlungen Dritter etc. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Möglichkeit der ungehinderten Kontaktaufnahme für jeden Bürger zu „seinem“ Abgeordneten ein wesentlicher Faktor für das Funktionieren einer repräsentativen Demokratie ist.

5. Wie bewerten Sie, dass die Bundesrepublik Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption zwar 2005 unterzeichnet, aber bis heute nicht ratifiziert hat und welche Risiken ergeben sich daraus?

Der Umstand, dass die UN-Konvention gegen Korruption 2005 zwar von der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet, aber bislang nicht ratifiziert wurde, dürfte dem Umstand geschuldet sein, dass der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung gem. § 108e StGB tatbestandlich zu kurz gefasst ist und damit weitgehend ins Leere läuft. Hier ist eine Neufassung anzustreben, welche weitere Formen der (intransparenten) Bevorzugung von Partikularinteressen zu Lasten des Gemeinwohls gegen entsprechende Zuwendungen erfasst. Das freie Mandat im Sinne von Art. 38 GG

steht dem m.E. nicht entgegen. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG impliziert zwar eine Weisungsfreiheit, mahnt aber zugleich jeden Abgeordneten Sachwalter des ganzen Volkes zu sein.

6. Welche Unterschiede bestehen beim Umgang mit Lobbyismus nach Ihrer Beurteilung zwischen dem Deutschen Bundestag und den Landesparlamenten?

Alleine schon im Hinblick auf die Anzahl, den Umfang sowie die Wirkungsbreite der erlassenen und zu erlassenden Gesetze dürfte auf Bundesebene das Thema Lobbyismus eine höhere Virulenz haben als in den Landesparlamenten.

Die allgemeine Sensibilität im Umgang mit diesem Thema der unzulässigen Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen hat sich jedoch – nicht zuletzt durch die Medienberichterstattung – deutlich erhöht. Ebenso wie im Bereich der Korruptionsbekämpfung habe ich den Eindruck, dass sich mit der gestiegenen Sensibilität auch die Bereitschaft zum Handeln erhöht hat. Es wird heute weniger in Abrede gestellt, dass etwas getan werden muss, sondern die Diskussion konzentriert sich zunehmend auf die Methoden, die man ergreifen, und die Wege, die man beschreiten sollte.

I. Fragenkomplex Lobbyregister

1. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit der seit 1972 beim Deutschen Bundestag geführten freiwilligen Liste der Verbände?

Allgemein wird beklagt, dass die im Deutschen Bundestag seit 1972 vorgenommene Registrierung der Interessenverbände den negativen - weil intransparenten - Lobbyismus nicht wirklich verhindern könne, denn erstens erfasse die Registrierung Lobbyisten nur soweit es sich um Verbände und eingetragene Vereine handle und zweitens beruhe sie auf der Freiwilligkeit der Betroffenen. Diese Kritik mag im Hinblick auf die heutigen, sehr unterschiedlichen Arten der Interessensvertretungen, wie etwa selbständig täti-

ge Lobbyisten, die nicht erfasst werden, ihre Berechtigung haben. Allerdings sehe ich es nicht als erwiesen an, dass ohne diese Regelung nicht noch mehr Lobbyisten um die Gunst der Entscheider buhlen würden.

2. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem seit 2011 beim rheinland-pfälzischen Landtag geführten „Lobbyistenregister“?

Da ich nicht mehr in Rheinland-Pfalz als Abgeordnete tätig bin, möchte ich insoweit keine Bewertung abgeben.

3. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem beim US-Kongress geführten Lobbyregister?

Um eine eigene Bewertung abgeben zu können, verfüge ich nicht über ausreichende, eigene Erfahrungen. Zudem ist mir das System – abgesehen von der üblichen Berichterstattung zu wenig vertraut – um es bewerten zu können. Allgemein wird das amerikanische und kanadische Modell hinsichtlich der verbindlichen Registrierung von Lobbyisten als besonders transparent und konsequent (Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bei Zuwiderhandlung) gelobt. Ich weiß jedoch nicht, ob die im US-Kongress aufgrund dieses Systems getroffenen Entscheidungen diese positive Bewertung unterstreichen. Zudem könnte für mich erst belastbares Zahlenmaterial zu den tatsächlich im Umfeld des US-Kongresses aktiven Lobbyisten, zu dem Umfang der messbaren Lobbyarbeit innerhalb der Gesetzgebungsverfahren, zu den von diesen Lobbyisten gewählten Methoden (diskret oder offensiv), zu der Anzahl der in den letzten zehn Jahren in diesem Zusammenhang (rechtskräftig) verurteilten Personen, etc. einen Eindruck hinsichtlich der Geeignetheit und Wirksamkeit der getroffenen Regelungen vermitteln.

4. Welche weiteren Maßnahmen sind Ihnen bekannt und welche davon halten Sie für geeignet, die Transparenz von Lobby-Einflüssen auf politische Entscheidungen und Entscheider zu erhöhen?

Siehe Antworten zu den Fragen 4. und 5. der Fraktion der CDU. Ich erachte die Maßnahmen und die sich mit ihnen verbindenden Regeln im Umfeld der Entscheider als mindestens so effektiv wie jene im Umfeld der Interessenvertreter und/oder Lobbyisten, denn auf diese können Legislative und Exekutive nur bedingt einwirken. Ein verbindliches Lobbyregister oder eine Akkreditierung von Lobbyisten wird solange wenig effektiv sein, solange Entscheider und ihre Mitarbeiter bereit sind, sich gleichwohl heimlich „bearbeiten“ zu lassen.

II. Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten

1. Welche Maßnahmen aus dem Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?

- Bekanntgabe des Namens des Auftraggebers im Sinne von Transparenz
- Vermeidung möglicher Interessenkonflikte durch Information
- Verzicht auf die Schaffung direkter oder indirekter finanzieller Anreize
- Klare Trennung von beruflicher Beratungs- und Vertretungstätigkeit einerseits und weiteren politischen Ämtern, Mandaten und Funktionen.

2. Welche Maßnahmen aus den Grundsätzen der Deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?

- Verzicht auf die unlautere Beeinflussung der Öffentlichkeit und ihrer Repräsentanten
- Vermeidung und Offenlegung von Interessenskonflikten
- Verzicht auf die Annahme von Honoraren, Vergünstigungen oder anderen Gegenleistungen von Dritten

3. Welche Maßnahmen aus dem „Verhaltenskatalog für eine verantwortungsbewusste Interessenvertretung“ von Transparency International sind aus Ihrer Sicht geeignet?

In dem gemeinsamen Papier „Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln“ von TI und degepol vom 03.12.2008 verweist TI auf die beiden vorangegangenen Codizes und spricht sich für eine stärkere Herausarbeitung des Umgangs mit Interessenkonflikten und mit korruptiven Elementen aus. Das ist vor dem Hintergrund der Zielsetzung von TI nachvollziehbar und auch möglich.

Ein anderer „Verhaltenskatalog für eine verantwortungsbewusste Interessenvertretung“ von TI habe ich über die Homepage nicht gefunden und ist mir auch nicht in anderer Form erinnerlich.

III. Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

1. Welche Konflikte können sich aus Nebentätigkeiten von Abgeordneten ergeben?

Außer denkbaren Interessenskonflikten im Sinne von Befangenheit, die durch eine Nebentätigkeit auftreten könnten, sind es vor allem zeitliche Gesichtspunkte, die dafür sprechen, Nebentätigkeiten nur in einem überschaubaren zeitlichen Rahmen stattfinden zu lassen. Bei einem Vollzeitmandat (§ 4b Abs. 1 Satz 1 HessAbgG: „Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Landtages.“) mit weiten Wege zwischen Wahlkreis und dem (Bundes- bzw.)Landtag kann kaum noch Zeit für eine (stundenweise) Nebentätigkeit zur Verfügung stehen, denn ein Vollzeitmandat reicht arbeitstechnisch weit über eine 40-Stunden-Woche hinaus.

Nebentätigkeiten, die zwar vergütet werden, für die aber keine (direkte) Arbeitsleistung erwartet wird, würden bei einem Amtsträger den Verdacht der Korruption begründen. Abgeordnete sind keine Amtsträger, gleichwohl

sind solche Nebentätigkeiten kritisch zu sehen, denn eine Gegenleistung wird früher oder später immer erwartet.

2. Wie kann der „Lobbyist mit Bundes- oder Landtagsmandat“ im Interesse der Bürgerinnen und Bürger verhindert werden?

Gar nicht, da es ihn nach meiner Definition (siehe Antwort zu Frage 1 der Fraktion der FDP) nicht gibt. Wer selbst Entscheider ist und das ist ein Abgeordneter des Bundes- oder Landtags, kann kein Lobbyist sein. Als Lobbyist kann er nur vor Beginn oder nach Beendigung des Mandates auftreten.

3. Welche Veränderungen der im Hessischen Landtag geltenden Regelungen zu den Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind Ihres Erachtens geboten und warum?

Keine.

IV. Fragenkomplex Karenzzeiten

1. Welche Vor- und welche Nachteile kann der Wechsel zwischen politischem Mandat und Tätigkeit in der Wirtschaft mit sich bringen?

Zunächst ist festzustellen, dass die Durchlässigkeit der Berufsfelder, seien sie politisch oder nicht, befruchtend für eine repräsentative Demokratie ist, da die praktisch erworbenen (Er-)Kenntnisse in die jeweils andere Tätigkeit überführt werden können, das gegenseitige Verständnis und letztendlich auch die Qualität der getroffenen Entscheidungen verbessert wird.

Wer sicherstellen möchte, dass langfristig nicht nur „Berufspolitiker“ - ohne praktische Erfahrungen in anderen Berufsfeldern außerhalb der Politik - die Legislative bilden oder dass diese nicht zu einem großen Teil aus Bediensteten der öffentlichen Hand besteht, wird dafür werben, dass Amts-

zeiten weiter begrenzt und ein möglichst leichter Wechsel zwischen Politik und anderen Berufen gewährleistet sein sollte. Das sind auch die Vorteile eines Wechsels zwischen politischem Mandat und einer Tätigkeit in der Wirtschaft oder für einen Verband. Diesen Vorteilen stehen die Nachteile gegenüber, die ich in meiner Antwort zu Frage 5. der Fraktion der SPD dargestellt habe.

2. Besteht Ihres Erachtens in diesem Feld zusätzlicher Handlungsbedarf bei den Regelungen für Amts- bzw. Mandatsträger des Landes Hessen?

Für ehemalige Staatssekretäre oder sonstige Beamte gilt die abschließende Regelung des § 83 a Abs. 1 HessLBG, der eine Anzeigepflicht gegenüber der letzten obersten Dienstbehörde für den Fall normiert, dass ein Ruhestandsbeamter oder früherer Beamter mit Versorgungsbezügen, der nach Beendigung des Beamtenverhältnisses innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren oder, wenn der Beamte mit dem Ende des Monats in den Ruhestand tritt, in dem er das fünfundsechzigste Lebensjahr vollendet, innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit aufnimmt, die mit seiner dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können. Die oberste Dienstbehörde hat gem. § 83 a Abs. 2 HessLBG die Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit zu untersagen, wenn zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.

Eine vergleichbare Regelung enthält weder das Gesetz über die Bezüge der Mitglieder der Landesregierung des Landes Hessen (LRBezG HE) noch das HessAbgG. Da der Beamte – anders als ein ehemaliges Regierungsmitglied oder ein Abgeordneter – keinen mit einem Beamten vergleichbaren Versorgungsanspruch hat und auch der Rechtsstatus eines ehemaligen Regierungsmitgliedes bzw. Abgeordneten ein anderer ist als der eines Beamten, mag man diese Differenzierung als gerechtfertigt betrachten können. Andererseits verweist das LRBezG HE mehrfach auf die Vorschrif-

ten des Beamtenrechts, vor allem, wenn es um für die Regierungsmitglieder vorteilhafte Vorschriften geht, darum wäre es durchaus erwägenswert, im Gegenzug einen Verweis auf § 83 a HessLBG aufzunehmen.

V. Fragenkomplex Leihbeamte und Kanzleigesetze

1. Wie bewerten Sie den Einsatz von „Leihbeamten“, also der Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Landesbehörden?

Es sind Situationen denkbar, in denen ein Austausch der Mitarbeiter zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft sinnvoll sein kann, um die Sicht- und Arbeitsweise der jeweils anderen Seite kennen zu lernen oder um in der gegenseitigen Kommunikation einen reibungslosen Ablauf sicherzustellen (Bsp. Arbeitsrichter, welche sich im Rahmen eines Praktikums mit der Arbeitsweise der Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgebervertretungen auseinandersetzen, IT-Spezialisten der Privatwirtschaft, welche die konkreten Anforderungen an eine Software bestimmter Verwaltungsbereiche durch praktische Anschauung eruieren, etc.).

Eine Grenze ist jedoch dort zu ziehen, wo die Hinzugezogenen als Sachwalter ihrer eigenen Interessen hinter dem Schutzschild des jeweils anderen agieren können. Das Bundesministerium des Innern hat auf Intervention des Bundesrechnungshofs eine „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externe Personen) in der Bundesverwaltung vom 17.07.2008 erlassen und darin viele wesentliche Fragen geregelt, wenn auch nicht erschöpfend.

2. Wie bewerten Sie externe Zuarbeit zur oder die teilweise oder komplett externe Formulierung von Gesetzen („Kanzleigesetze“)?

Es mag Situationen geben, in denen sich die Administrative des externen Sachverstandes bedienen muss, sei es, dass es sich um spezielle Fachfragen handelt, die jeweilige Behörde gerade personelle Engpässe hat

und/oder ein großer Zeitdruck zur Bearbeitung besteht. Das mag man bedauern und die Auffassung vertreten, die öffentliche Hand müsse jede ihr gestellte Frage, jedes Ansinnen zum Verfassen eines Regelungsentwurfs alleine in einer angemessenen Zeit bewältigen. Die Realität ist meistens jedoch etwas komplexer und der Zeitdruck größer. Ich habe grundsätzlich keine Bedenken, wenn sich die öffentliche Hand oder auch eine Fraktion - in Einzelfällen - ein Gesetz, etwa durch eine Anwaltskanzlei, formulieren lässt, soweit dies entsprechend kommuniziert wird, etwa durch eine Kennzeichnung des extern verfertigten Gesetzentwurfs.

3. Welche Maßnahmen halten Sie in diesen Bereichen für geboten?

Die Kennzeichnung und offene Kommunikation sind erforderlich, aber auch ausreichend, um die Entscheider über die Urheberschaft ins Bild zu setzen.

VI. Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen?

1. Welche Herausforderungen und mögliche Konflikte stellen sich durch das Sponsoring von Regierungstätigkeiten?

Kultur-, Schul-, Hochschul-, Sport-, Öko-, Sozio-Sponsoring wird allgemein begrüßt, da es gerade im Bereich der (freiwilligen) staatlichen Ausgaben durch die Zurverfügungstellung finanzieller Mittel Privater Finanzierungslücken schließen, bzw. manche Projekte erst ermöglichen kann. Doch auch hier kann eine rechtlich bedenkliche Verquickung von Interessen erfolgen. Zum einen können Sponsorengelder staatliche Stellen dazu veranlassen, sich aus ihren Finanzierungspflichten zunehmend zurückzuziehen. Zum anderen können mit der Hingabe privater Mittel Einflussmöglichkeiten geschaffen werden, die letztendlich die öffentliche Hand in ihrer Entscheidungs- und Handlungsbefugnis einschränken. Das schließt u.U. eine bedenkliche Nähe zu den großzügigen Gebern ein.

2. Welche Maßnahmen halten Sie in diesem Bereich für geboten?

- Verwaltungsvorschriften bzw. Dienstanweisungen hinsichtlich des Umgangs mit Sponsoring, wie sie auf Bundesebene [Bundesministerium des Innern, Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen vom 07.07.2003)] und in vielen Ländern üblich sind, schaffen Klarheit. Dabei geht es nicht nur um die Frage, was überhaupt wie gesponsert werden darf, welches Verfahren durchzuführen ist und wie eine Sponsoringvereinbarung auszusehen hat, sondern auch um Hinweise zu steuer- sowie haushaltsrechtlichen Fragen. Dabei ist darauf zu achten, dass der Kreis der Projekte, die überhaupt gesponsert werden können eher eng zu ziehen ist. Die sog. Eingriffsverwaltung eignet sich in der Regel nicht für ein Sponsoring und auch sollten keine Sponsoringpartner ausgewählt werden, die keinen engen Kontakt zu der Behörde oder Institution haben, die sie unterstützen wollen (etwa durch aktuelle Genehmigungs- oder Vergabeverfahren).
- Die gesponserten Projekte können von der jeweiligen Landesregierung veröffentlicht werden, um eine hinreichende Transparenz zu schaffen, so wie dies die Bundesregierung in einem zweijährigen Rhythmus vollzieht (vgl. Vierter Bericht des BMI über die Sponsoringleistungen an die Bundesverwaltung vom 07.06.2011) und wie Bayern und Thüringen es ebenfalls seit 2012 praktizieren.
- Die Sensibilisierung der Mitarbeiter der Verwaltung ist eine effektive, aber - nach meiner Erfahrung - auch notwendige Maßnahme, vor allem auf kommunaler Ebene, denn oft gibt es Unsicherheiten in diesen Bereichen, die zu klären sind.

3. Wie bewerten Sie das kostenpflichtige Schalten von Unternehmensanzeigen, insbesondere von Verbänden sowie Unternehmen in öffentlicher Hand, in den Mitgliederzeitschriften der Parteien?

Hier wird anscheinend auf ein Beispiel des Parteiensponsorings Bezug genommen, das mir nicht bekannt ist. Soweit die rechtlichen Grenzen der Parteienfinanzierung und des Haushaltsrechts gewahrt werden, die jeweili-

gen Leistungen und Gegenleistungen also offengelegt werden, ist ein weiteres rechtliches Problem zumindest nicht erkennbar.

Fragen der Fraktion DIE LINKE

1. Welche Vor- und Nachteile bringt eine verbindliche Offenlegung von Drittauftraggebern (nicht nur Zahlungshöhe) von Abgeordneten, Ministern und Staatssekretären?

Wenn ich diese Frage richtig verstehe geht es dem Verfasser darum, dass Zahlungen von außen stehenden Dritten (im Sinne von Drittauftraggebern), insbesondere im Zusammenhang mit Nebenbeschäftigungen, an Entscheider offengelegt werden sollen. Das ist meines Wissens so schon für Abgeordnete in § 4b Abs. 2 und 3 HessAbgG, für Beamte in § 79 HessLBG und für Regierungsmitglieder in § 1 Abs. 6 LRBezG HE i.V.m. den Vorschriften der Hessischen Nebentätigkeitsverordnung, festgelegt.

2. Welche Vor- und Nachteile bringen verbindliche Karenzzeiten für Abgeordnete, Minister und Staatssekretäre nach Ausscheiden aus Amt/Mandat vor einem Wechsel in die Privatwirtschaft?

Ich darf insoweit auf meine Antwort zu Frage IV./1. der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie auf die Antwort zu Frage 5. der Fraktion der SPD verweisen.

3. Welche Vor- und Nachteile bringt ein Offenlegen von Spendenfluss an Privatpersonen/Parteien nicht nur jährlich, sondern als Anhang zu jeder Anhörungsunterlage?

Diese Frage scheint darauf zu zielen, dass im Zusammenhang mit jeder Anhörung Außenstehender im Landtag offengelegt werden sollte, ob und wenn welche finanziellen „Verflechtungen“ (im Sinne von Spenden) es zwi-

schen diesen zu einzelnen Mitgliedern des Landtags, den jeweiligen Fraktionen sowie den dahinter stehenden Parteien möglicherweise gibt. Das mag eine Maßnahme sein, welche die Erkennbarkeit individueller Interessenlagen verbessert, allerdings wäre auch zu klären, unter welchen Umständen eine solche Offenlegung von wem administrativ umgesetzt werden sollte. Der damit verbundene administrative Aufwand ist möglicherweise sehr hoch, zumal die Angaben hinsichtlich der Spendenflüsse jeweils überprüft werden müssten oder zumindest die Möglichkeit einer Überprüfung gegeben sein müsste. Möglicherweise würden Außenstehende im Hinblick auf diese Offenlegungspflichten von ihrer Beteiligung im parlamentarischen Verfahren Abstand nehmen.

4. Welche Einschätzungen /Erfahrungen gibt es bezüglich Anzeigen in Fraktions- und/ oder Parteizeitungen?

Hier wird anscheinend auf ein Beispiel des Parteiensponsorings Bezug genommen, das mir nicht bekannt ist. Soweit die rechtlichen Grenzen der Parteienfinanzierung und des Haushaltsrechts gewahrt werden, die jeweiligen Leistungen und Gegenleistungen also offengelegt werden, ist ein weiteres rechtliches Problem zumindest nicht erkennbar.

Berlin, den 25. Februar 2013



Dr. Stefanie Lejeune



Stellungnahme von LobbyControl e.V. – Initiative für Transparenz und Demokratie

zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betreffend mehr Transparenz bei Lobbyismus – Anhörung als Beginn eines gemeinsamen Prozesses – Drucksache 18/5450

sowie zum beiliegenden Fragenkatalog

Kontakt:

LobbyControl e.V.

Friedrichstr. 63

50676 Köln

0221 / 169 65 07

www.lobbycontrol.de

Timo Lange: timo.lange@lobbycontrol.de

Köln, 04. März 2013

Über LobbyControl

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Einflussstrategien und Machtstrukturen in Deutschland und der EU aufklärt. Wir wollen Impulse liefern für Transparenz, eine demokratische Kontrolle und klare Regeln für die Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit. LobbyControl kombiniert aktuelle Recherchen und wissenschaftliche Hintergrundanalysen mit Kampagnenarbeit für mehr Transparenz und Lobbyregulierung. Wir berichten über Denkfabriken, Kampagnen und Verzerrungen in den Medien, über Netzwerke und koordiniertes Lobbying hinter den Kulissen. Diese Recherchen und Informationen dienen dazu, einseitige oder manipulative Einflussnahmen offen zu legen und BürgerInnen zu helfen, sie zu erkennen und ihren eigenen Positionen Gehör zu verschaffen.

Fraktion der CDU

1. Welche Rolle spielt Lobbyismus und die Beratung durch Interessenvertretungen im Rahmen der repräsentativen Demokratie?
2. Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Beschluss vom 12. Mai 1992 (BverfGE 86, 90 [109]) dem Gesetzgeber aufgegeben, sich über die tatsächlichen Grundlagen seiner Abwägung aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild zu verschaffen. Welche Pflicht Lobbyisten/Interessenvertreter in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen ergeben sich daraus?
3. Welche Formen unzulässiger Einflussnahme durch Interessenvertretungen gibt es? Welche Formen unzulässiger Einflussnahme sind in Deutschland nachgewiesen?
4. Welche Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme gibt es?
5. Wie effektiv sind diese Maßnahmen? Hier insbesondere: Wie effektiv ist ein (verpflichtendes) Lobbyregister? Kann dieses unzulässige Einflussnahme verhindern?
6. Mit welchen Rechten kollidieren (verpflichtende) Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme (z.B. Freiheit des Mandats, Art. 38 Abs. 1 GG o. Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG)? Sind Eingriffe in diese Rechte zu rechtfertigen?
7. In welchem Verhältnis stehen Aufwand zur Einführung und Eingriffe in Rechte bei Einführung von Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme zu den nachweislichen Fällen unzulässiger Einflussnahme?

Die Fragen 1-7 werden im Folgenden gemeinsam beantwortet:

Organisierte politische Interessenvertretung erfüllt in der repräsentativen Demokratie mehrere Funktionen. Lobbyisten liefern politischen Entscheidungsträgern wichtige Informationen und ermöglichen damit die qualifizierte Abwägung verschiedener Interessen. Der Gesetzgeber muss sich im Dialog mit verschiedenen Interessengruppen befinden, um ausgewogene und informierte politische Entscheidungen treffen zu können. Allerdings trifft das Bild eines idealtypischen Willensbildungsprozesses, der unter Berücksichtigung verschiedener Interessen und Perspektiven zu einer ausgewogenen Entscheidung führt, in der Realität nicht zu. Intransparenz bei der politischen Interessenvertretung, wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft und große Ungleichgewichte zwischen den Ressourcen unterschiedlicher Interessengruppen bergen die Gefahr einseitiger politischer Entscheidungen zu Gunsten mächtiger Partikularinteressen. Intransparenz bei der politischen Interessenvertretung führt zu einem Vertrauensverlust in die Unabhängigkeit und Integrität der demokratischen Institutionen und schwächt in der Konsequenz die Demokratie. Transparenz erhöht dagegen die Legitimität staatlicher Entscheidungen. Die Öffentlichkeit hat das Recht, Informationen über die Umstände politischer Entscheidungen zu erhalten. Dazu gehören Informationen darüber, wer durch Lobbyaktivitäten auf welche Weise versucht hat, Einfluss zu nehmen.

Transparenz und Regulierung von Lobbyaktivitäten sind notwendig, um vor Vereinnahmungen durch starke Interessengruppen zu schützen und gleiche Ausgangsbedingungen für alle Interessenvertreter

zu schaffen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat im Jahr 2010 zehn Prinzipien zu Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit publiziert.¹ Die OECD bekräftigt darin die Notwendigkeit fairer und transparenter Verfahren zur Stärkung der Legitimität und Integrität staatlicher Entscheidungen und des Vertrauens der Öffentlichkeit in demokratische Institutionen. Auch Lobbyisten halten eine verpflichtende Transparenzregelung demnach mehrheitlich für richtig. Das zeigt eine den zehn Prinzipien vorausgegangene OECD-Umfrage. Demnach sprachen sich 61,4 Prozent der Lobbyisten für ein verpflichtendes Lobbyregister aus. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Craig Holman bei einer Befragung von Lobbyisten in den USA und der Europäischen Union.² Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung begrüßte die OECD-Prinzipien für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit ebenfalls.³

Ein verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Basis erfüllt mehrere Funktionen:

- Ein verpflichtendes Lobbyregister stärkt das Vertrauen in die Integrität staatlicher Entscheidungen.
- Ein verpflichtendes Lobbyregister erlaubt irreführende oder verdeckte Einflussnahme präventiv zu verhindern bzw. aufzudecken. Um sich mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen und weniger als Partikularinteresse zu erscheinen, versuchen einzelne Lobbykampagnen sich einen neutralen oder zivilgesellschaftlichen Anstrich zu geben. Ein Lobbyregister würde deutlich machen, wer die Treiber und Finanziere von Lobbykampagnen tatsächlich sind.
- Ein verpflichtendes Lobbyregister wirkt korruptionspräventiv bzw. erleichtert staatsanwaltschaftliche Ermittlungen zu politischer Korruption, da die relevanten Akteure mit ihren jeweiligen Zielen und eingesetzten Lobbybudgets leichter erkennbar sind und die Zurechenbarkeit spezifischer Handlungen erhöht wird.
- Ein verpflichtendes Lobbyregister erlaubt es politischen Entscheidungsträgern besser zu erkennen, von wem sie oder andere zu beeinflussen versucht werden. Erst auf dieser Basis besteht die Freiheit, gegen unangemessene oder extrem einseitige Beeinflussung vorzugehen.
- Ein verpflichtendes Lobbyregister erlaubt Interessenkonflikte und Verflechtungen, die die Unabhängigkeit staatlicher Institutionen gefährden, besser zu erkennen und zu regulieren, etwa, wenn ehemalige oder aktuelle Entscheidungsträger oder Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.

¹ OECD 2010. *Transparency and Integrity in Lobbying*. Online verfügbar unter <http://www.oecd.org/gov/ethics/44641288.pdf> (abgerufen am 28.02.2013)

² Holman, Craig 2009. "Lobbying Reform in the US and the EU: Progress on Two Continents"; in: Conor McGrath. *Interest Groups and Lobbying in United States and Comparative Perspectives: Essays in Ethics, Institutional Pluralism, Regulation, and Management*. Lewinston, NY: Edwin Mellen Press. Online verfügbar unter <http://www.citizen.org/documents/Lobbying-Reform-in-the-US-EU.pdf> (abgerufen am 28.02.2013)

³ Pressemitteilung der Degepol vom 18.3.2010. Online verfügbar unter: http://www.degepol.de/presse/pressemitteilungen/18032010_degepol_begruesst_oecd_prinzipien_fuer_transparenz_und_integritae_t_in_der_lobbyarbeit.pdf (abgerufen am 28.02.2013)

- Ein verpflichtendes Lobbyregister trägt dazu bei, für mehr Chancengerechtigkeit bei der politischen Interessenvertretung zu sorgen, da die Vorteile einer nicht-öffentlichen Einflussnahme vor allem von starken Interessengruppen genutzt werden können.

Der Zweck eines verpflichtenden Lobbyregisters erschöpft sich daher nicht in der Prävention „unzulässiger Einflussnahme“. Zugleich ist festzustellen: Ebenso wie sich Straftaten durch Strafgesetze nicht vollständig verhindern lassen, lässt sich illegitime Einflussnahme nicht vollständig durch Transparenzregulierungen verhindern. Jedoch trägt ein verpflichtendes Lobbyregister dazu bei, unzulässige Versuche der Einflussnahme im Sinne von irreführenden oder verdeckten Strategien erheblich zu erschweren. Die verdeckte PR-Arbeit der Deutschen Bahn im Jahr 2007 etwa wäre durch ein verpflichtendes Lobbyregister mit finanzieller Offenlegungspflicht wesentlich schneller öffentlich geworden.⁴ Auch die von einer deutschen Lobbyagentur gegründete Initiative Non-Toxic Solar Alliance (NTSA) konnte dank des Fehlens eines verpflichtenden Registers lange Lobbyarbeit betreiben ohne klar ihren Auftraggeber und ihre Finanzierung zu benennen.⁵ Ob die Lobbyagentur betreffende Agentur im Kundenauftrag handelte oder nicht ist bis heute nicht bekannt. Solche Strategien würden durch ein verpflichtendes Lobbyregister aufgedeckt oder von vornherein verhindert.

Ein verpflichtendes Lobbyregister würde – wie internationale Vorbilder zeigen – weder Lobbyarbeit und politische Partizipation verhindern, noch den Austausch zwischen Bürger/innen und Abgeordneten bzw. Regierung behindern. Zentral ist, dass im das Lobbyregister konstituierenden Gesetz der Anwendungsbereich klar definiert ist und ebenso Ausnahmen konkret aufgezählt werden.

Der verwaltungstechnische und finanzielle Aufwand der Einrichtung eines verpflichtenden Lobbyregisters ist vergleichsweise gering. Wenn das neue Register von Anfang an elektronisch geführt wird, dürften sowohl der Aufwand für die öffentliche Verwaltung als auch für die registrierungspflichtigen Organisationen und Unternehmen gering sein. Um Verletzungen der Registrierungspflicht und Falschangaben zu ahnden, ist eine eigens einzurichtende Stelle mit eigenen Untersuchungskompetenzen notwendig. Diese Stelle – vorstellbar ist eine Einrichtung vergleichbar mit dem Landesrechnungshof oder einem unabhängigen Beauftragten – müsste mit angemessenen personellen Kapazitäten ausgestattet sein, auch um externen Beschwerden nachgehen zu können.

Ein verpflichtendes Lobbyregister mit umfassenden Offenlegungspflichten (etwa Kunden einer Public Affairs Agentur, Lobbyausgaben eines Unternehmens oder Finanzquellen einer zivilgesellschaftlichen Organisation) ist grundrechtsrelevant. Grundrechtsrelevante Eingriffe können unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit dem Ziel der Transparenzherstellung gerechtfertigt werden. Dieses Ziel kann grundsätzlich nicht anders als durch die Veröffentlichung solcher Daten erreicht werden. Art. 38 Abs. 1 GG ist aus unserer Sicht nicht betroffen, da ein Kontaktverbot oder Kontakteinschränkungen für Mandatsträger nicht vorgesehen sind.

⁴ Siehe dazu ausführlich LobbyControl 2009. *Jenseits des öffentlichen Interesses. Die verdeckte Einflussnahme der Deutschen Bahn für die Bahnprivatisierung und gegen den GDL-Streik*. Online verfügbar unter : <http://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/die-verdeckte-einflussnahme-der-deutschen-bahn.pdf> (abgerufen am 28.02.2013)

⁵ Vgl. LobbyControl 2010. *Die Non-Toxic Solar Alliance – Die Schöpfung einer Lobbyagentur*. Online verfügbar unter: <http://www.lobbycontrol.de/download/NTSA-Dossier.pdf> (abgerufen am 28.02.2013)

Fraktion der SPD

1. Welche Regelungen sollte ein Lobby-Register beinhalten?

2. Mit welchen Regeln soll die Lobby-Tätigkeit transparent und kontrollierbar gemacht werden?

Antwort auf die Fragen 1 und 2:

- Um wirksam zu sein, muss ein verpflichtendes Lobbyregister sowohl Lobbyaktivitäten mit Bezug auf die Legislative als auch auf die Exekutive bzw. Verwaltung abdecken. Exekutivorgane werden zunehmend Ziel von Lobbyarbeit, da sie bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen und der Umsetzung von Vorschriften und Regulierungen eine entscheidende Rolle spielen.
- Ein verpflichtendes Lobbyregister muss auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Dies begründet sich zum einen durch die notwendigen Grundrechtseingriffe, die durch das Ziel der Transparenzherstellung gerechtfertigt sind, und zum anderen durch die Notwendigkeit wirksamer Sanktionen, welche nur auf gesetzlicher Basis verhängt werden können. Regelungen auf Ebene einer Geschäftsordnung sollten daher nur ergänzend erfolgen.
- Ein Gesetz zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters muss die Begriffe „Lobbytätigkeiten“ und „Lobbyist“ klar definieren, um den Anwendungsbereich des Gesetzes deutlich zu machen. Ebenso ist explizit zu erwähnen, welche Tätigkeiten nicht in den Anwendungsbereich fallen.
- Einzelne Lobbykontakte müssen nicht zwangsläufig dokumentiert werden.
- Das Lobbyregister sollte als Online-Datenbank für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Die Datenbank sollte nach verschiedenen Kriterien durchsuchbar und sortierbar sein. Sie sollte ebenso herunterladbar sein, um weitere Analysen zu ermöglichen. Eine Online-Datenbank – statt einer reinen Liste – erlaubt durch ein nutzerfreundliches Interface auch eine einfache Eingabe der Daten und reduziert den Arbeitsaufwand sowohl für die Lobbyisten, die sich registrieren, als auch für die zuständige öffentliche Institution.
- Für natürliche und juristische Personen sollte eine Beschwerdemöglichkeit bestehen. Diese kann bei Verdacht auf unvollständige oder falsche Angaben in Anspruch genommen werden oder wenn Lobbyisten sich trotz zutreffender Pflicht nicht registriert haben. Beschwerden sollten online erfolgen können und innerhalb eines definierten Zeitrahmens geprüft werden. Werden die Regeln des Registers verletzt, greifen die unten beschriebenen Sanktionsmechanismen.
- Das Lobbyregister sollte für alle Arten von Lobby-Akteuren gelten, auch für Anwälte, soweit sie Lobbyarbeit betreiben, oder Denkfabriken. Gerade bei steuerbegünstigten Denkfabriken und Stiftungen ist mehr finanzielle Transparenz nötig.

Diese Angaben sollte ein verpflichtendes Lobbyregister beinhalten:

Für Firmen, die Lobby-Dienstleistungen anbieten, wie Lobby-Agenturen, (Wirtschafts-)Kanzleien oder selbstständige Lobbyisten:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website der Organisation
- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person der Organisation
- die Namen der Kunden, für die sie arbeiten
- die Namen der bei der Lobby-Firma angestellten Lobbyisten
- der gesamte mit Lobbyarbeit erzielte Umsatz
- die jeweiligen Themen und Ziele der einzelnen Lobbyaufträge
- das Budget pro Lobbyauftrag
- die Namen der Lobbyisten, die für die jeweiligen Kunden arbeiten
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Für Unternehmen:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website der Organisation
- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person der Organisation
- die Namen der Mitarbeiter, die Lobbyarbeit betreiben (gemäß der Schwellenwerte)
- die Namen von Dritten, die im Auftrag des Unternehmens Lobbyarbeit betreiben
- das gesamte für Lobbyarbeit aufgewendete Budget
- die Themen und Ziele der Lobbyarbeit
- die Lobbyausgaben pro Themenfeld
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Für Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken oder andere Organisationen, die eigene Lobbyarbeit betreiben:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website der Organisation

- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person der Organisation
- Beschreibung der Organisation
- die Namen der Mitarbeiter, die Lobbyarbeit betreiben (gemäß der Schwellenwerte)
- die gesamten Lobbyausgaben
- die Themen und Ziele der Lobbyarbeit
- die Gesamtzahl der Mitglieder (falls zutreffend)
- Angaben über die Mitgliedschaft in Verbänden, Koalitionen, Allianzen und Netzwerken
- das jährliche Einkommen der Organisation mit Angabe der verschiedenen Einkommensquellen
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Die Budgets bzw. Lobby-Ausgaben sollen in Schritten von 10.000 Euro angegeben werden. Alle Angaben sollen regelmäßig aktualisiert werden, vorzugsweise alle drei Monate.

Das Register sollte durch eine öffentliche Institution geführt und kontrolliert werden. Die Aufgabe könnte an bestehende Institutionen angegliedert werden, wie den Landesrechnungshof oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht.

Die Kontrollinstanz soll sicherstellen, dass alle (dazu verpflichteten) Lobbyisten sich registrieren und ihre Angaben regelmäßig aktualisieren. Notwendige Kompetenzen und Aufgaben der Kontrollinstanz:

- Kontrolle von Eintragungen (stichprobenartig)
- Einleitung eigenständiger Untersuchungen bei Verdachtsfällen
- externen Beschwerden nachgehen
- regelmäßig Berichte über die Umsetzung und den Erfolg veröffentlichen

Beschwerden von Dritten und die entsprechenden Untersuchungsergebnisse sollten nach Ablauf des Verfahrens öffentlich gemacht werden. Sowohl der Beschwerdeführer als auch die betroffenen Lobbyisten sollen eine Überprüfung der Entscheidung beantragen können.

Sanktionen bei Nichteintragung, falschen oder fehlenden Angaben:

Für jeden Fall müssen Sanktionen klar definiert sein. Wiederholungsfälle sollten entsprechend höher sanktioniert werden. Je nach Schwere der Verletzung der Registerpflicht sollte es ein abgestuftes System an Sanktionen und/oder Rechtsfolgen geben.

- Im ersten Schritt sollte es stets eine mit einer Frist versehene Aufforderung zur Korrektur bzw. Ergänzung der Angaben im Register geben. Im weiteren Verlauf können verschiedene

Instrumente zum Einsatz kommen: Veröffentlichung von Fehlverhalten, Geldstrafen bis hin zu strafrechtlichen Sanktionen bei besonders schweren Pflichtverletzungen.

- Über die genaue Höhe von Geldstrafen für schwere Pflichtverletzungen kann diskutiert werden. Sie sollte sich jedoch in einer auch für finanzstarke Akteure relevanten Größenordnung bewegen.
- Im österreichischen Lobbygesetz (LobbyG) ist darüber hinaus vorgesehen, dass Lobbyverträge als nichtig erklärt werden können, wenn die Vertragspartner ihrer Registrierungspflicht nicht nachkommen. Wenn ein Auftrag wissentlich ohne Registrierung erteilt wurde, verfällt er zu Gunsten des Bundes.

3. Wie ist ein Verbot von Nebentätigkeiten der Abg. für registrierte Lobbyisten einzuschätzen?

Ein Verbot der Ausübung von bezahlten Nebentätigkeiten von Abgeordneten für registrierte Lobbyakteure ist grundsätzlich zu begrüßen. Inwieweit eine solche Regelung mit der Mandatsfreiheit kollidiert, ist zu prüfen. Zumindest sollte klar geregelt werden, dass Abgeordnete nicht selbst als Lobbyisten tätig sind.

4. Wie ist eine Berichtspflicht öffentlicher Institutionen im Bezug auf externen Sachverstand (z.B. bei der Erarbeitung von Gesetzen, Programmen, Erlassen) zu beurteilen?

Eine solche Berichtspflicht ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie sollte jedoch über eine reine Auflistung der beteiligten Akteure hinausgehen, sondern auch den Inhalt der eingebrachten Positionen berücksichtigen.

5. Wie beurteilen Sie den Wechsel aus einer politischen Tätigkeit in die Lobby-Tätigkeit und umgekehrt und wie könnten Abhängigkeiten hier vermieden werden (z.B. durch Karenzfristen)?

LobbyControl fordert eine Karenzzeit von drei Jahren für Amtsträger in besonderer politischer Verantwortung. Auf Landesebene sollte eine solche Karenzzeit für die oder den Ministerpräsidenten/in, Minister/innen, parlamentarische und verbeamtete Staatssekretäre sowie Abteilungsleiter/innen gelten. In dieser Zeit dürfen keine Lobbytätigkeiten übernommen werden, unabhängig davon, ob es einen direkten Bezug zum Geschäftsbereich der vorherigen Dienststelle gibt.

Begründung:

- Durch das Anwerben ehemaliger Entscheidungsträger sichern sich Interessengruppen Insiderwissen über politische Prozesse sowie einen privilegierten Zugang zur Politik.
- Dies kommt vor allem finanzstarken Akteuren zugute, die ehemaligen Spitzenpolitikern attraktive Jobs anbieten können.

- Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass Entscheidungsträger schon während ihrer Amtszeit durch die Aussicht auf spätere lukrative Jobs in ihren Entscheidungen beeinflusst werden. Bereits der öffentliche Verdacht, dass Entscheidungen durch den Blick auf spätere Verdienstmöglichkeiten beeinflusst wurden, schädigt die Demokratie und das Vertrauen in demokratische Prozesse.

Fraktion der FDP

1. Wie definieren sie Lobbyismus und Lobbyisten?

Als Lobbyisten sind Personen zu bezeichnen, die berufsmäßig im Auftrag Dritter mit Bezug auf Gesetzgebungsvorhaben und andere staatlich-politische Entscheidungen Kontakt zu staatlichen Institutionen wie Ministerien und Parlamenten aufnehmen oder bei der Vorbereitung dieser Lobbykontakte mitwirken. Lobbyisten können *in-house* bei Unternehmen, Verbänden, Denkfabriken und Nichtregierungsorganisationen beschäftigt sein und vertreten dementsprechend die Interessen ihres Arbeitgebers. Lobbyisten, die bei Agenturen beschäftigt sind, handeln im Auftrag des jeweiligen Klienten oder Mandanten. Auch Rechtsanwälte können als Lobbyisten tätig werden, wenn sie im Auftrag von Mandanten Lobbykontakte durchführen.

2. Wie unterscheiden sich Lobbyisten von anderen Interessensvertretern?

Es gibt Ansätze, als „Lobbyisten“ nur diejenigen zu fassen, die je nach Auftrag unterschiedliche Interessen in die Politik tragen (etwa Lobby-Agenturen, Berater, zum Teil auch Anwaltskanzleien). „Interessenvertreter“ würden demgegenüber dauerhaft ein bestimmtes Interesse vertreten (etwa Verbände).

Wir arbeiten nicht mit dieser Unterscheidung und verwenden die Begriffe „Lobbyist“ und „Interessenvertreter“ weitgehend identisch. Für uns sind zwei andere Abgrenzungen wichtig:

1. die Unterscheidung von Lobbyarbeit und dem politischen Engagement von Bürgerinnen und Bürgern;
2. die Unterscheidung von Lobbyarbeit und der Arbeit als demokratisch gewählte/r Repräsentant/in. Wir halten Aussagen wie „Abgeordnete sind Lobbyisten ihres Wahlkreises“ für unzutreffend. Damit werden wichtige Abgrenzungen zwischen repräsentativer Demokratie und externer Einflussnahme verwischt.

Konkret für ein Lobbyregister heißt das aus unserer Sicht: Erstens sollte ein Lobbyregister alle Arten von Lobbyisten/ Interessenvertretern erfassen, also Agenturen, Anwaltskanzleien (die Lobbyarbeit anbieten), Denkfabriken, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Verbände etc.

Zweitens sind für gesetzliche Registrierungspflicht Schwellenwerte nach US-amerikanischem Vorbild sinnvoll. Erst wenn ein gewisser zeitlicher und finanzieller Aufwand in Lobbyarbeit fließt, wird eine Registrierung verpflichtend. Derartige Schwellenwerte nehmen das bürgerschaftliche Engagement von der Registrierung aus und verhindern, dass bei lediglich sporadischer Kontaktaufnahme mit Regierung, Behörden und Parlament eine Registrierung verpflichtend wird. Wenn etwa der Geschäftsführer eines kleinen- oder mittelständischen Unternehmens im Interesse dieses Unternehmens vereinzelt Kontakt mit politischen Entscheidungsträgern in Bezug auf Gesetzgebungsvorhaben hat, wird dieser dadurch nicht automatisch zum registrierungspflichtigen Lobbyisten. Erst wenn diese politische Kontaktarbeit einen wesentlichen Teil der Arbeitstätigkeit der betreffenden Person ausmacht – entsprechend der gesetzlich festzulegenden Definition von Lobbyaktivität – wird eine Registrierung verpflichtend.

3. Welchen Nutzen hätte aus Ihrer Sicht ein Lobbyregister? Wäre ein solches auch freiwillig realisierbar?

Zum Nutzen: Siehe die Antwort auf die Fragen der Fraktion der CDU.

Ein freiwilliges bzw. anreizbasiertes Lobbyregister würde den Nutzen erheblich einschränken, wie entsprechende Erfahrungen, etwa in Brüssel, zeigen. Wesentliche Akteure bleiben einem freiwilligen Register fern.⁶ Somit kann weder ein umfassendes Bild der Lobbyaktivität zu einer spezifischen Frage oder innerhalb eines Politikbereichs gezeichnet werden, noch können unlautere und intransparente Einflussversuche unterbunden werden. Gerade diejenigen, die verdeckt oder irreführend arbeiten wollen, werden sich nicht registrieren. Falsche oder unvollständige Angaben können in einem freiwilligen Register nicht mit wirksamen Sanktionen geahndet werden. Das kann dazu beitragen, eine irreführende Alibi-Transparenz zu erzeugen. Da die Umstände unter denen politische Entscheidungen zustande kommen mit einem freiwilligen Register nur höchst unvollständig nachgezeichnet werden können, erhöht ein solches Register die Legitimität gesetzgeberischen Handelns nur eingeschränkt. Vertrauen in die Integrität staatlicher Institutionen und Entscheidungen kann durch ein freiwilliges und somit per definitionem unvollständiges Register kaum (wieder)hergestellt werden.

Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen

1. Welche politischen Vorgänge der jüngeren Vergangenheit in Deutschland sind Ihres Erachtens in besonderem Maße durch Lobbyisten beeinflusst worden und wie bewerten Sie das?

⁶ Vgl. zur Bewertung der Funktionalität des EU-Transparenzregisters: ALTER-EU 2012. *Dodgy Data. Time to Fix the EU's Transparency Register*. Online verfügbar unter: <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Dodgy-data.pdf> (abgerufen am 28.02.2013)

2. Besteht Ihres Erachtens, wie es jedes zweite deutsche DAX-Unternehmen 2010 in einer Umfrage der „Welt“ geäußert hat, zusätzlicher Regulierungsbedarf im Bereich des Lobbyismus?

Zu Fragen 1 und 2 verweisen wir auf die Antwort zu den Fragen der CDU-Fraktion. Eine umfassende Antwort auf Frage 1 würde den Rahmen der Stellungnahme sprengen, auch weil viele politische Fragen im Zusammenhang mit europäischen Politikprozessen stehen (etwa der starke Einfluss der deutschen Autoindustrie auf Emissionsgrenzwerte). Um nur ein herausragendes Beispiel der jüngeren Vergangenheit zu nennen: die Entstehung der Finanzkrise hat maßgeblich mit dem Einfluss der Finanzbranche auf die Politik zu tun, sowohl in den USA, aber auch in Europa. Die laxen Regeln haben die risikoträchtigen Geschäfte gefördert – die Kosten werden heute vielfach von den Steuerzahlerinnen und -zahlern getragen.

3. Welche Chancen und Risiken birgt verdeckter und intransparenter Lobbyismus für das demokratische System?

Verdeckter und intransparenter Lobbyismus bietet keine Chancen für das demokratische System. Intransparenz verhilft denjenigen, die über privilegierte Zugänge zu Entscheidungsträgern verfügen, ihre Anliegen - oft auf Kosten der Allgemeinheit - besser durchzusetzen. Transparenz erhöht die Legitimität und Verantwortlichkeit staatlicher Entscheidungen und Handlungen. Transparenz ist kein Selbstzweck, sondern ein Kontrollmechanismus zur Sicherstellung von Integrität und öffentlicher Verantwortlichkeit demokratischer Institutionen. Transparenz trägt dazu bei, Vertrauen in demokratische Prozesse (wieder)herzustellen und eine gleichberechtigte Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger zu ermöglichen.

4. Wovon ist der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheiderinnen und Entscheidern bisher i.d.R. abhängig?

Der Zugang zu politischen Entscheiderinnen und Entscheidern ist von einer Vielzahl verschiedener Faktoren abhängig. Grundsätzlich steht es jeder und jedem frei, sich an Abgeordnete und Ministerien zu wenden. Besonders gute Zugänge zu Entscheidungsträgern lassen sich aus Sicht von Lobbyorganisationen etwa durch das Anwerben ehemaliger Politikerinnen und Politiker, ihren Mitarbeitenden oder ehemaligen Beamten schaffen. Diese Seitenwechsel können zu einseitigen Vorteilen im Sinne von privilegierten Zugängen zu den relevanten Entscheidungsträgern und politischen Informationen für jene führen, die entsprechende finanzielle Anreize bieten können. Das ist einer der Gründe für die Forderung nach einer Karenzzeit für Amtsträger in Spitzenpositionen.

Der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern kann darüber hinaus durch ein finanzielles Engagement der Interessengruppen erleichtert werden. Großspender und Sponsoren haben i.d.R. bessere Chancen in den engen Terminkalender politischer Entscheidungsträger integriert zu werden.

Durch die langjährige Beschäftigung von Lobbyisten in räumlicher Nähe zu den relevanten politischen Institutionen gelingt es grundsätzlich besser vertrauensvolle und nachhaltige Beziehungen zu

politischen Entscheidungsträgern zu knüpfen. Nicht alle Interessengruppen sind in der Lage die dafür notwendigen organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen.

5. Wie bewerten Sie, dass die Bundesrepublik Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption zwar 2005 unterzeichnet, bis heute aber nicht ratifiziert hat und welche Risiken ergeben sich daraus?

Mittlerweile haben über 160 Länder die UN-Konvention gegen Korruption ratifiziert. Deutschland unterzeichnete diese bereits 2003. Von allen G20-Staaten haben nur Deutschland, Japan und Saudi-Arabien die Konvention noch nicht ratifiziert. Aufgrund der ausbleibenden Ratifizierung kann Deutschland nicht an allen Sitzungen der Staatenkonferenz der Konvention teilnehmen. Wesentlicher Hinderungsgrund der Ratifizierung durch Deutschland ist die ausbleibende Verschärfung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung. Das bisher in §108e StGB geregelte Verbot des Stimmenkaufs und -verkaufs gilt ausschließlich für Wahlen und Abstimmungen. Nicht erfasst sind unter anderem immaterielle Vorteile für Abgeordnete, Vorteile für Dritte oder Abstimmungen in Fraktionssitzungen. Bereits im Jahr 2006 hat der Bundesgerichtshof in einem Urteil angemerkt, dass "gesetzgeberischer Handlungsbedarf" besteht.⁷

Durch das Internationale Bestechungsgesetz (IntBestG) unterliegt die Bestechung ausländischer Abgeordneter schärferen Maßstäben, als das bei inländischen Abgeordneten der Fall ist. Dies ist in sich nicht konsistent und macht keinen Sinn.

6. Welche Unterschiede bestehen beim Umgang mit Lobbyismus nach Ihrer Beurteilung zwischen dem Deutschen Bundestag und den Landesparlamenten?

Grundsätzlich sollten für den Umgang mit Lobbyisten auf Bundes- und Landesebene vergleichbare Regeln und Transparenzanforderungen gelten.

I. Fragenkomplex Lobbyregister

1. Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit der seit 1972 beim Deutschen Bundestag geführten freiwilligen Liste der Verbände?

Die beim Bundestag seit 1972 geführte Verbändeliste verfehlt im Jahr 2013 deutlich das Ziel, Transparenz über Lobbyaktivitäten herzustellen. Verbände waren in den Siebziger Jahren die wesentlichen Akteure politischer Interessenvertretung. Im 21. Jahrhundert hat die Bedeutung von Verbänden im Vergleich zu Unternehmen, Lobbyagenturen, Think Tanks, Rechtsanwaltskanzleien und NGOs abgenommen. Die Verbändeliste wird durch die Beschränkung ihres Anwendungsbereichs auf Verbände dieser neuen Akteursstruktur nicht gerecht.

Zudem ist die Eintragung im Wesentlichen freiwillig und die Angaben sind bestenfalls oberflächlich. So enthält die Verbändeliste nur sehr allgemeine Angaben über die Verbände und ihren

⁷ BGH, Urteil vom 9. Mai 2006, Az. 5 StR 453/05

Interessenbereich. Außerdem richtet sich die Aufforderung zur Eintragung lediglich an Verbände, die Lobbyarbeit gegenüber dem Bundestag betreiben. Ein Lobbyregister sollte ebenso auf Regierung und Behörden gerichtete Lobbyarbeit erfassen.

2. *Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem seit 2011 beim rheinland-pfälzischen Landtag geführten „Lobbyistenregister“?*

Die Bezeichnung „Lobbyistenregister“ für die seit Anfang 2013 geführte Liste ist nicht angemessen und irreführend. Im Wesentlichen handelt es sich um eine Kopie der Systematik der Verbändeliste des Bundestags. Die Liste ist freiwillig, auf Verbände beschränkt, es werden kaum konkrete Angaben verlangt und gilt nur für auf das Landesparlament gerichtete Lobbyarbeit. Das rheinland-pfälzische „Register“ kann in keiner Weise ein Vorbild für andere Bundesländer sein.

3. *Wie bewerten Sie die Erfahrungen mit dem beim US-Kongress geführten Lobbyregister?*

Durch seine klare gesetzliche Grundlage, die Eintragungspflicht sowie regelmäßige Berichtspflichten und wirksame Sanktionsmechanismen sind die US-Lobbyregister in vieler Hinsicht europäischen Regelungen wie in Brüssel oder Österreich überlegen.

Existierende Karenzzeitregelungen für Senatoren, Abgeordnete und Regierungsmitglieder sind regulatorisch an das Lobbyregister geknüpft und können so effektiv durchgesetzt werden.

Ohne das seit 1995 auf Basis des *Lobbying Disclosure Act (LDA)* geführte Register wären die korrupten Handlungen des Skandallobbyisten Jack Abramoff möglicherweise nie bekannt geworden. In der Folge wurden die Regeln rund um Lobbyarbeit in Washington D.C. unter anderem durch den *Honest Leadership and Open Government Act* erneut verschärft.⁸ Craig Holman von der Washingtoner Organisation Public Citizen bewertet das US-Register folgendermaßen:

„LDA achieved its objective. Due to clear and concise definitions of who is lobbyist and what lobbying activities must be reported, its coverage of lawmakers, key staff and executive branch personnel in a decisionmaking capacity, and its focus on following the moneytrail and making the information available to the public, LDA exposed the worst corruption scandals we have seen in decades on Capitol Hill. But the fact that the scandals occurred at all highlighted where improvements in the law could be made. Congress responded with passage of the “Honest Leadership and Open Government Act of 2007”.⁹

Nebenbemerkung: Das US-Lobbyregister ist ein eigenständiges System, das nichts mit den Regeln für Parteispenden und Wahlkampffinanzierung zu tun hat. Bei der Wahlkampffinanzierung gibt es tatsächlich gravierende Probleme in den USA.

⁸ Siehe dazu detailliert z.B. Public Citizen/ Craig Holman 2007. *Making the U.S. Lobbying Disclosure Act Work as Intended: Implications for the European Transparency Initiative*. Online-Ressource, verfügbar unter: <http://www.citizen.org/documents/Making-LDA-Work.pdf> (abgerufen am 28.02.2013).

⁹ Ebd. S. 11

4. Welche weiteren Maßnahmen sind Ihnen bekannt und welche davon halten Sie für geeignet, die Transparenz von Lobby-Einflüssen auf politische Entscheiderinnen und Entscheider zu erhöhen?

Ergänzend zu einem Lobbyregister ist eine hohe Transparenz bei den Nebentätigkeiten und -einkünften von Abgeordneten notwendig, um Interessenkonflikte oder Abhängigkeiten sichtbar zu machen. Auch Einladungen zu Reisen und die Annahme von Geschenken sollte stärker geregelt werden. Im Bereich der Parteienfinanzierung, insbesondere beim Parteisponsoring, ist ebenfalls mehr Transparenz dringend notwendig. Die Offenlegungsbestimmungen für das Parteisponsoring sollten zumindest jenen für Parteispenden angeglichen werden. LobbyControl fordert darüber hinaus eine Absenkung der Veröffentlichungsschwellen auf 2.000 Euro für die Veröffentlichung in den Rechenschaftsberichten der Parteien sowie auf 10.000 Euro für die unmittelbare Veröffentlichung durch den Bundestagspräsidenten. Bei den Spenden sollte zudem angegeben werden, an welche Gliederungsebene der Partei sie jeweils geflossen sind. Parteigebundene Abgeordnete sollten Spenden grundsätzlich an die Partei weiterleiten. Unternehmen, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist, sollte Parteisponsoring grundsätzlich untersagt sein.

Neben Transparenzregeln sollten weitere Maßnahmen ergriffen werden, um Lobbyeinflüsse zu begrenzen und Interessenkonflikte zu verhindern. Dazu gehört

- a) die betragsmäßige Deckelung von Zuwendungen an Parteien sowohl im Bereich der Spenden als auch beim Sponsoring,
- b) eine Karenzzeit von drei Jahren für Amtsträger in politischen Spitzenpositionen (Ministerpräsident/in, Minister/innen, Staatssekretär/innen, Abteilungsleiter/innen), in der keine Lobbytätigkeit ausgeübt werden darf,
- c) ein Verbot von Lobbytätigkeiten für Abgeordnete während der Mandatszeit,
- d) eine Angleichung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung an internationale Normen,
- e) und ein weitgehender Verzicht auf Externe Mitarbeitende in Ministerien sowie auf das so genannte „Gesetzgebungsoutsourcing“ (Vgl. dazu die Antwort zu Fragenkomplex V).

II. Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten

- 1. Welche Maßnahmen aus dem Vorschlag der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?*
- 2. Welche Maßnahmen aus den Grundsätzen der Deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG) für einen Verhaltenskodex sind aus Ihrer Sicht geeignet?*
- 3. Welche Maßnahmen aus dem „Verhaltenskatalog für eine verantwortungsbewusste Interessenvertretung“ von Transparency International sind aus Ihrer Sicht geeignet?*

Zu den Fragen 1 bis 3:

Ein Verhaltenskodex kann als ergänzende Maßnahme zu einem Lobbyregister Sinn machen. Allerdings haben Verhaltenskodizes häufig das Problem, dass sie relativ vage sind und ihre Kontrolle schwach und lückenhaft. Aus Sicht von LobbyControl haben verpflichtende strukturelle Maßnahmen Priorität: ein Lobbyregister, bessere Regeln für Nebentätigkeiten und Parteienfinanzierung und Karenzzeiten. Von den genannten Vorschlägen ist sicherlich der Verhaltenskatalog von Transparency International am umfassendsten und deutlich konkreter als die anderen beiden.

III. Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

1. *Welche Konflikte können sich aus Nebentätigkeiten von Abgeordneten ergeben?*
2. *Wie kann der „Lobbyist mit Bundes- oder Landtagsmandat“ im Interesse der Bürgerinnen und Bürger verhindert werden?*
3. *Welche Veränderungen der im Hessischen Landtag geltenden Regelungen zu den Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind Ihres Erachtens geboten und warum?*

Die Fragen 1 bis 3 werden gemeinsam beantwortet:

Nebentätigkeiten von Abgeordneten können zu Interessenkonflikten mit ihrer politischen Tätigkeit führen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 4. Juli 2007 ausführlich dargestellt. Daraus leitet sich eine grundsätzliche Pflicht ab, die Wahlöffentlichkeit über Nebentätigkeiten und -einkünfte zu informieren. LobbyControl hält eine betragsgenaue Offenlegung von Nebeneinkünften für geboten, um ein angemessenes Maß an Transparenz zu gewährleisten und Korruption vorzubeugen. Lobbytätigkeiten für Dritte sollten mit einem Abgeordnetenmandat nicht vereinbar sein. Die in Hessen geltenden Verhaltensregeln sollten daher erweitert werden, um eine betragsgenaue Veröffentlichung der Nebeneinkünfte zu ermöglichen.

IV. Fragenkomplex Karenzzeiten

1. *Welche Vor- und welche Nachteile kann der Wechsel zwischen politischem Mandat und Tätigkeiten in der Wirtschaft mit sich bringen?*
2. *Besteht Ihres Erachtens in diesem Feld zusätzlicher Handlungsbedarf bei den Regelungen für Amts- bzw. Mandatsträger des Landes Hessen?*

Zu diesen Fragen verweisen wir auf die Antwort zur Frage 5 der SPD-Fraktion.

V. Fragenkomplex Leihbeamte und Kanzleigesetze

1. Wie bewerten Sie den Einsatz von „Leihbeamten“, also der Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Landesbehörden?

Die Beschäftigung externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Ministerien ist kritisch zu sehen. Sie führt zu privilegierten Zugängen und birgt die Gefahr von Interessenkonflikten und intransparenter Einflussnahme, insbesondere wenn es um die Beteiligung Externer an Gesetzgebungsvorhaben oder Vergabeverfahren geht. Externe Mitarbeiter, die vom entsendenden Unternehmen oder Verband weiter bezahlt werden, sollten nicht in den obersten Landesbehörden bzw. Ministerien beschäftigt werden. Externer Sachverstand soll stattdessen auf demokratischem Weg, z.B. über Anhörungen oder andere Beteiligungsverfahren, die einen gleichberechtigten und offenen Zugang aller gesellschaftlicher Interessen ermöglichen, eingeholt werden.

2. Wie bewerten Sie die externe Zuarbeit zur oder die teilweise oder komplett externe Formulierung von Gesetzen („Kanzleigesetze“)?

Gesetze müssen von den Ministerien oder dem Parlament selbst entworfen werden. Kanzleien, die ansonsten für die Unternehmen arbeiten, die von den Gesetzen betroffen sind, sind nicht die richtige Adresse, um die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen zu berücksichtigen und abzuwägen.

Wenn Kanzleien oder andere externe Berater, Gutachten oder Rechtsberatung zu Gesetzen leisten, sollte dies transparent gemacht werden und ein klares Regelwerk gegen Interessenkonflikte erstellt werden.

3. Welche Maßnahmen halten Sie in diesen beiden Bereichen für geboten?

Die Beschäftigung von Leihbeamten in Ministerien und Behörden sollte ganz unterbunden werden. Gesetze sollten ausschließlich von demokratisch legitimierten Organen formuliert werden. Für Gutachten oder Beratung unterhalb der Schwelle der Gesetzesformulierung sollten klare Regeln für Transparenz und zur Vermeidung von Interessenkonflikten aufgestellt werden.

VI. Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen

1. Welche Herausforderungen und mögliche Konflikte stellen sich durch das Sponsoring von Regierungstätigkeiten?

Das Sponsoring von Regierungstätigkeiten durch Unternehmen und Verbände ist dem Bereich der allgemeinen politischen Landschaftspflege durch Interessengruppen zuzuordnen. Durch Sponsoring möchten die Sponsoren sich sichtbar machen, gesellschaftliche Verantwortung demonstrieren und sich allgemein mit Regierung und Parteien gut stellen. Sponsoring in diesem Bereich kann ebenso wie Parteisponsoring zu privilegierten Zugängen zu relevanten Entscheidungsträger/innen führen und

verschafft finanzkräftigen Organisationen einen einseitigen Vorteil beim Werben, Aufmerksamkeit und politisches Gehör. Zwar ist auf Grund des relativ geringen Ausmaßes von Sponsoringeinnahmen im Vergleich zum Landeshaushalt die Gefahr von Abhängigkeiten nicht gegeben, jedoch bietet Sponsoring im Einzelfall durchaus ein Einfallstor für unzulässige Einflussnahme.

2. Welche Maßnahmen halten Sie in diesem Bereich für geboten?

Regierungstätigkeiten sollten in öffentlichem Interesse sein und daher auch mit öffentlichen Mitteln finanziert werden.

3. Wie bewerten Sie das kostenpflichtige Schalten von Unternehmensanzeigen, insbesondere von Verbänden sowie Unternehmen in öffentlicher Hand, in den Mitgliederzeitschriften der Parteien?

Das Schalten von Anzeigen in den Mitgliederzeitschriften der Parteien ist dem Bereich Parteiensponsoring zuzuordnen. LobbyControl fordert, die Transparenz beim Parteiensponsoring deutlich zu erhöhen (vgl. Antwort auf Frage 3 aus dem Themenkomplex Lobbyregister). Für Unternehmen, die sich ganz oder zum Teil in öffentlicher Hand befinden, sollte ein Sponsoringverbot gelten.

Fraktion Die Linke

1. Welche Vor- und Nachteile bringt eine verbindliche Offenlegung von Drittauftraggebern (nicht nur Zahlungshöhe) von Abgeordneten, Ministern und Staatssekretären?

Die verbindliche Offenlegung von Nebentätigkeiten dient dazu, Interessenkonflikte sichtbar zu machen und unzulässige Einflussnahme zu verhindern.

2. Welche Vor- und Nachteile bringen verbindliche Karenzzeiten für Abgeordnete, Minister und Staatssekretäre nach Ausscheiden aus Amt/Mandat vor einem Wechsel in die Privatwirtschaft?

Zu dieser Frage verweisen wir auf die Antwort zur Frage 5 der SPD-Fraktion.

3. Welche Vor- und Nachteile bringt ein Offenlegen von Spendenfluss an Privatpersonen/Parteien nicht nur jährlich, sondern als Anhang zu jeder Anhörungsunterlage?

Eine schnellere Veröffentlichung von Parteispenden ist grundsätzlich zu begrüßen. Transparenz dient hier der demokratischen Kontrolle der Parteienfinanzierung. Nur durch eine zeitnahe Veröffentlichung kann der politische Kontext der Spende hinreichend bewertet werden und Verstößen gegen das Parteiengesetz („Einflussspende“) vorgebeugt werden. LobbyControl fordert eine unmittelbare Veröffentlichung von Parteispenden und Sponsoringzahlungen bereits ab 10.000 Euro, statt bisher 50.000 Euro. Dies sollte auf einer zentralen Plattform erfolgen wie bisher auf der Bundestagswebseite. Eine durchsuchbare Datenbank wäre deutlich besser als eine Veröffentlichung in einzelnen PDF-Dokumenten. Bei den Spenden sollte auch die jeweilige Gliederungsebene der Parteien genannt werden, die die Spende erhalten hat. Dies würde mehr Transparenz für Spendenflüsse vor Ort oder auf Landesebene schaffen.

Uns war nicht ganz klar, wie der Vorschlag konkret gemeint war, Spenden als Anhang zu Anhörungsunterlagen zu veröffentlichen. Ist damit gemeint, dass Externe bei eingereichten Stellungnahmen für Anhörungen angeben sollten, ob sie in letzter Zeit Spenden an Parteien getätigt haben? Das wäre überlegenswert. Allerdings würden bei diesen Angaben vermutlich die gleichen Schwellenwerte gelten wie für die Veröffentlichung durch die Parteien selbst. Dann würde eine zeitnahe Veröffentlichung auf einer gut durchsuchbaren zentralen Datenbank ausreichen.

4. Welche Einschätzungen/Erfahrungen gibt es bezüglich Anzeigen in Fraktions- und/oder Parteizeitungen?

Wir verweisen auf die Antwort zu Frage 3 der Fraktion der Grünen im Fragenkomplex Sponsoring.