

Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer

60487 Frankfurt am Main
Georg - Speyer - Straße 28
Telefon 069 - 77 01 29 26
Telefax 069 - 77 01 29 27

10099 Berlin
Unter den Linden 6
Telefon 030 - 2093 3347
Telefax 030 - 2093 3364
E-mail: hans.meyer@rewi.hu-berlin.de
Berlin, den 29. Mai 2009

Zur

Anhörung des Innenausschusses zum Thema „Transparenz“

am 15. Juni 2009

I. Verhaltenskodex für ausscheidendes Führungspersonal

Die jetzt schon über drei Jahre „ruhenden“ Anträge dreier Oppositionsfraktionen gehen alle in dieselbe Richtung, den Schein mangelnder Integrität ausscheidenden Führungspersonals des Bundes zu vermeiden. Bei dem in Frage kommenden Personenkreis, bei der Intensität der Einschränkungen und beim Verfahren gibt es allerdings Unterschiede.

Durchgreifende verfassungsrechtliche und das heißt hier grundrechtliche Bedenken bestehen nicht. Der Staat kann seinem Führungspersonal berufsrechtliche Einschränkungen abverlangen, wenn und soweit sie dem sinnvollen Zweck dient, auch nur den Schein mangelnder Integrität zu vermeiden.

1. Zum Personenkreis

Die Fraktion DIE LINKE (BT-Drucks-16/846) formuliert „ehemalige Mitglieder der Bundesregierung und Staatssekretäre“. Parlamentarische Staatssekretäre gehören der Bundesregierung nicht an. Ich unterstelle, dass sie aber mitgemeint sind. Unter „Staatssekretäre“ sind

wohl die beamteten gemeint. Die FDP-Fraktion (BT-Drucks. 16/677) nimmt unter I. 1. Satz 1 und I. Satz 2. und 3. nur „Regierungsmitglieder“ in Anspruch, zählt aber in I. 1. Satz 2 offenbar Parlamentarische Staatssekretäre dazu. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucks. 16/948) spricht nur von Mitgliedern der Bundesregierung.

Da die Parlamentarischen Staatssekretäre stärker in das Regierungsgeschehen eingebunden sind und in ihrem Bereich auch Einfluss haben, spricht Einiges dafür, Sie in eine Regelung einzubeziehen. Das scheint ein hinreichender Grund zu sein, sie anders als andere Abgeordnete zu behandeln, obwohl es auch unter ihnen Personen gibt, die durchaus auf ihrem Arbeitsfeld einen nicht unerheblichen Einfluss haben.

Für die beamteten Staatssekretäre gilt zwar schon § 105 des Beamtengesetzes, gleichwohl sollte man überlegen, sie in eine Regelung einzubeziehen. **Ihr** Einfluss auf Staatsentscheidungen ist normaler Weise erheblich höher als der der Parlamentarischen Staatssekretäre, so dass vom Gefährdungspotenzial eine andere Qualität vorliegt als bei den normalen Beamten. Die notwendigen Genehmigungen für Ausnahmeerlaubnisse könnte man dann für das eigentliche „Regierungspersonal“ einheitlich bei der Regierung als Kollegium verankern.

2. Absolute Verbote, Verbote mit Erlaubnisvorbehalt oder Fristenlösungen

Den rigidesten Vorschlag macht die Fraktion DIE LINKE. Das strikte Verbot ohne Dispensmöglichkeit bezieht sich freilich nur auf Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit der Betroffenen stehen, ist aber für fünf Jahre vorgesehen. Die mehr als eine normale Legislaturperiode ausmachende Dauer erscheint gekoppelt mit einem Verbot von Ausnahmen auch unter Grundrechtsgesichtspunkten als zu lang.

Der FDP-Vorschlag lehnt sich in der Sache ganz an die Beamtenregelung an und sieht die Problematik nur in einer möglichen Beeinträchtigung jetziger dienstlicher Interessen. Eine mögliche Vorfeldbegünstigung der späteren wirtschaftlichen Betätigung kommt nicht in den Blick; das scheint mir aber ein wichtiger Gesichtspunkt zu sein. Die Karenzzeit von nur zwei Jahren erscheint außerordentlich kurz.

Der Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN enthält sich detaillierter Regeln.

Wenn man den Zeitfaktor mit einer Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen kombiniert, verfahrensrechtlich aber auf Transparenz drängt, um die Gefahr der Kumpanei zu minimieren, könnte man sich folgende Lösung vorstellen: zwischen drei und vier Jahren seit dem Ausscheiden aus dem Amt ist die Aufnahme einer nicht nur ehrenamtlichen Tätigkeit im nicht-öffentlichen Bereich, die im Zusammenhang mit der früheren dienstlichen Tätigkeit steht, grundsätzlich untersagt. Die Bundesregierung kann eine Ausnahmegenehmigung erteilen, hat diese aber öffentlich zu begründen.

II. Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden

1. Zum Grundsätzlichen

Die zeitweise Beschäftigung des genannten Personals ist nur dann unbedenklich, wenn es sich nicht um die politische Funktion des Ministeriums handelt. Die Hilfe bei der Verbesserung zum Beispiel der Informationstechnik eines Ministeriums durch einen Fachmann, der dazu Kenntnisse von den Bedürfnissen nur bei längerer Mitarbeit vor Ort gewinnen kann, ist unproblematisch. Die Mithilfe bei der Entwicklung politischer Projekte, vor allem von Rechtsvorschriften, stößt dagegen auf allergrößte Bedenken. Hier geht es um den Kernbereich staatlicher Betätigung, die keinerlei Form von „Privatisierung“ erlaubt.

Die von der Bundesregierung dazu gegebene Rechtfertigung (BT-Drucks. 16/3727 S. 2) leuchtet nicht ein. Als Teil eines „Austauschprogramms“ gibt das Vorgehen keinen Sinn, weil es asymmetrisch ist. Es ist zwar zu begrüßen, wenn Bundesbedienstete bei Verbänden oder Unternehmen etwas lernen. Deren Bedienstete werden aber nicht ins Ministerium gerufen, um die Praxis staatlicher Bürokratie zu studieren, sondern um ihre Fähigkeiten einzubringen. Dass sie dabei die im Unternehmen oder Verband gelernte Sicht auf die Probleme nicht aufgeben, liegt nahe. Wo immer sie in politiknahen Bereichen eingesetzt werden, gewinnt also das im Beruf verinnerlichte Spezialinteresse an Gewicht. Es ist blauäugig anzunehmen, dessen Einfluss werde allein „durch die hierarchische Struktur der Ministerien und den dadurch vorhandenen Kontrollmechanismus ausgeschlossen“ (BT-Drucks. 16/3727 S. 2). Auch die höheren Chargen im Ministerium sind auf Zuarbeit angewiesen, und wenn die Notwendigkeit externer Mitarbeit gerade mit dem Fehlen interner Kompetenz begründet wird, hilft keine Hierarchie.

2. Zur derzeitigen Lage

Die beiden bisher vorliegenden Berichte zeigen an, dass die Kritik des Bundesrechnungshofes Früchte trägt. Scheidet man die Entsendungen aus den sogenannten „bundesnahen Einrichtungen“ aus der Betrachtung aus, weil bei ihnen, wie schon der Rechnungshof bemerkte, Interessenkonflikte und damit unsachgemäßer Einfluss erheblich weniger zu befürchten sind, so gehören von den insgesamt noch 46 externen Personen, wenn ich richtig gezählt habe, nur noch zehn zu „bundesfernen“ Einrichtungen. Bei einigen von diesen lassen sich Bedenken schwerlich ausräumen. Benötigt das Bundesfinanzministerium wirklich für ein dreiviertel Jahr eine Person aus dem Zentralverband einer der drei Säulen unseres Banksystems zur Mitarbeit „im Bereich Finanzstandort Deutschland und Grundsatzfragen der europäischen Finanzmarktintegration“? (Zweiter Bericht S. 19). Gehört das nicht zu den Kernaufgaben des Ministeriums, für das eigenes Personal vorzuhalten zu den normalen Geschäften einer klugen Personalpolitik gehört? Ähnliches gilt für eine Person aus der BASF AG, die für ein Jahr dem Bundesumweltministerium ausdrücklich für eine „Referententätigkeit“ ausgeliehen ist (Zweiter Bericht S. 25). Aber auch bei den Personen aus bundesnahen Einrichtungen gibt es fragwürdige Fälle, so wenn aus dem Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt eine Person für „juristische Tätigkeit im Bereich rechtlicher Kooperationen, Bauverfahren“ (Zweiter Bericht S. 28) oder eine andere für die „Mitwirkung im Bereich Beihilferecht“ (Zweiter Bericht S. 30) eingestellt wird. Die Notwendigkeit dürfte schwerlich einleuchten.

III. Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters

1. Zu Kompetenzfragen

Was zunächst die Kompetenzfrage angeht, so sollte die Debatte des Bundestages sich weder mit dem Kommunalbereich noch mit dem Landesbereich befassen. Für beides fehlt dem Bund und damit dem Bundestag die Kompetenz. Eine kluge und in der Praxis sich bewährende Regel des Bundes wird spätestens beim nächsten Skandal ihre Wirkung auf diese Bereiche nicht verfehlen. Außerdem sollte man nicht mit deutscher Gründlichkeit flächen- oder stufen- deckend etwas einführen, dessen Feinjustierung man erst nach einer Erprobungsphase leisten kann, dann aber auch sollte.

Etwas komplizierter ist die Frage nach der Kompetenz des Bundestages für die Einführung eines Lobbyistenregisters, das auch für die Bundesregierung im Rechtssinne maßgeblich sein soll. Gemeinhin wird angenommen, dass über die Geschäftsordnung des Bundestages ausnahmsweise auch die Regierung verpflichtet werden kann, allerdings nur in solchen Bereichen, in denen sie sich sozusagen ins Parlament begibt, wie das bei der Ausübung des Rede-rechts im Parlament der Fall ist. Hier ginge es aber nicht um einen solchen Sonderfall, sondern ausschließlich um das Verhältnis der Bundesregierung zu den Lobbyisten. Das wird von der denkbaren Reichweite der Geschäftsordnung eines *fremden* Organs nicht umfasst.

Es gibt in diesem Fall für den Bundestag andererseits aber auch keine Sperre, eine für die Bundesregierung geltende Regelung durch Gesetz zu schaffen. Daran hindert den Bundestag auch nicht, dass Art. 65 S. 4 GG eine Geschäftsordnung vorsieht, nach welcher der Bundeskanzler die Geschäfte der Regierung leitet. Es dürfte außer Streit stehen, dass der Gesetzgeber nicht nur in Randbereichen Regierungsorganisationsrecht regeln kann. So ist unstrittig, dass er die Zuständigkeit eines bestimmten Ministeriums für die Ausführung eines Gesetzes gesetzlich festlegen kann; die mögliche Existenz Parlamentarischer Staatssekretäre als Hilfsorgane der Regierung hat er durch Gesetz geregelt. Beim Lobbyistenregister ginge es nicht um den Kernbereich des Organisationsrechts, sondern um einen Randbereich, der eigentlich sinnvoll nur geregelt werden kann, wenn für Bundestag und Bundesregierung die gleichen Regeln gelten. Auch die Überlegungen auf europäischer Ebene zeigen, dass es nahe liegt, parallel geltende Regelungen zu treffen.

Wie die europäische Debatte zugleich zeigt, kann es zwischen beiden Organen eine unterschiedliche Sicht auf das Thema geben. Daher erscheint mir der Hinweis wichtig, dass auf der Staatsseite, was die Verpflichtungen angeht, zwischen Abgeordneten und Staatsbediensteten differenziert werden kann und wie zu zeigen sein wird, differenziert werden muss.

Die Regelung durch Bundesgesetz ist also möglich. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes als solche macht auch im Hinblick auf Art. 30 und 70 GG keine Schwierigkeit, weil es sich um eine innere Angelegenheit des Bundes handelt, für die er allein kraft Natur der Sache zuständig ist.

Die Gesetzesform hat zudem den weiteren Vorteil, dass auf diese Weise ohne Probleme Dritten, also nicht parlamentsinternen Personen, Sanktionen auferlegt werden können –

selbstverständlich vorbehaltlich einer möglicherweise notwendigen grundrechtlichen Prüfung. Außerdem wird sich der sensiblere Teil des Lobbyismus aus zwei Gründen eher an den Regierungsapparat wenden: Einfluss während der Vorbereitungen einer Maßnahme, z. B. der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs, zu nehmen, ist einfacher, als Korrekturen an einem veröffentlichten Entwurf durchzusetzen und zum anderen scheut zumindest ein Teil des Lobbyismus die Öffentlichkeit. Der Einfluss, von dem kein Dritter weiß, führt eher zum Erfolg.

2. Materiellrechtliche Fragen

a. Die Fingerzeige des Registers nach Anlage 2 zur Geschäftsordnung des Bundestages

Schon die in ihrer Bedeutung nicht sonderlich hoch einzuschätzende Vorschrift der Anlage 2 zur Geschäftsordnung des Bundestages zeigt einige Probleme auf, die mit der Regelung des Lobbyistenwesens verbunden sind. Zum einen ist die dort erfolgte Beschränkung auf Verbände zwar wenig überzeugend, weil auch andere Institutionen oder auch Einzelpersonen durchaus Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten können; man könnte sogar meinen, dass für Verbände eine Regelung weniger dringend ist, weil sie von Hause aus offene Lobbyarbeit betreiben. Die Fixierung der in einem Lobbyistenregister zu erfassenden Institutionen und Personen ist aber offenbar nicht so einfach.

Zum Zweiten ist zu klären, ob nicht zwischen Interessenvertretung, die öffentlich erfolgt, und solcher, die bilateral und damit nicht öffentlich erfolgt, zu unterscheiden ist. Und ob nicht eher die zweite Form Lobbyismus in einem engeren und in einem gewissen Sinne auch gelegentlich fragwürdigen Sinne meint.

Zum Dritten meint die Regelung primär nur die formalisierte Anhörung, also den Zutritt zu einem Organ des Bundestages. Erst in der vorgesehenen Sanktion, keine Hausausweise zu erteilen, liegt zwar keine Verhinderung, wohl aber eine Erschwerung auch der Kontakte mit einzelnen Abgeordneten. Zum Vierten arbeitet die Vorschrift nicht mit Zwang, sondern mit der Vorenthaltung von Vorteilen (Anhörung, Hausausweis).

Die geforderten Informationen sind fünftens im Wesentlichen harmlos, eine Ausnahme macht nur die Angabe der Mitgliederzahl. Sechstens gilt das Prinzip der Freiwilligkeit, das freilich durch den angedrohten Entzug von Vorteilen eingeschränkt ist. Siebtens erscheint es fraglich,

ob die Sanktionen der Absätze 2 und 3 sich auch auf die Bundesregierung beziehen. Ausdrücklich ist das nicht erklärt. Ob der Bundestag dazu die Kompetenz kraft Geschäftsordnung hätte, wäre höchst zweifelhaft.

Ingesamt kann man die Anlage 2 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eher unter die Kategorie symbolischer Normgebung einordnen: Man hat etwas getan. Ob es einen Nutzen hat oder gehabt hat, ist eher eine sekundäre Frage.

Die schon mit dieser harmlosen Regelung aufgeworfenen Fragen werden sich verschärft bei der Regelung eines strikten Lobbyistenregisters stellen, das offenbar den Sinn hat, eine gewisse formale Transparenz der organisierten Einflussnahme Privater auf die Staatsgeschäfte herzustellen. Dabei kann es sinnvoller Weise nicht das Ziel sein, diese Einflussnahme generell unter Verdacht zu stellen. Wenn schon nicht der gesunde Menschenverstand, so sollte doch spätestens die Verfassung davon abraten, sieht sie doch in Art. 21 GG den Einfluss privater Organisationen auf die Staatsgeschäfte ausdrücklich vor, ohne ihn bei den dort geregelten politischen Parteien zu monopolisieren.

b. Die Definition des Lobbyisten

Wendet man sich zunächst der Frage nach der Definition des Lobbyisten zu und geht man von einem für Bundestag und Bundesregierung gleichlautenden Register aus, dann spricht alles dafür, es einerseits weit zu fassen, andererseits aber den gelegentlichen Kontakt von den Anforderungen zu befreien. Dieser kann und sollte für Bundestag und Bundesregierung unterschiedlich geregelt werden. Im Kern sollte das Register (zumindest zunächst) allein den *organisierten* Einfluss auf die staatliche Willensbildung durch Kontakte zu Regierung und Parlament in den Blick nehmen, wobei die Form der Organisation, ab also Einzelne oder Verbände tätig werden, irrelevant ist. Entscheidend sollte sein, dass durch Kontakt mit Regierung oder Parlament aus egoistischen oder altruistischen Gründen Einfluss auf politische Entscheidungen genommen werden soll.

Das umfasst Vertreter von Wirtschaftsverbänden wie Einzelunternehmen, von Gewerkschaften, Nicht-Regierungs-Organisationen, Beratungsunternehmen und entsprechend tätige Anwaltskanzleien und private „Think tanks“. Staatlich finanzierte Organisationen sollte man zunächst ausnehmen, weil eine Dringlichkeit auf Anhieb nicht ersichtlich ist; die Erfahrung

könnte freilich lehren, dass dies eine irriige Annahme ist. Verfassungsrechtlich ist eine solche Registrierungspflicht zur Eröffnung des Zugangs zu den staatlichen Entscheidungsstellen an sich unproblematisch, weil der Staat den Zugang zumindest organisierter Interessen zu seinen Organen regulieren kann, um eine Garantie der Seriosität der Einflussnahme auf seine Entscheidungen zu haben und eine Kenntnis des hinter dem Einfluss stehenden Gewichts. Dies ist umso wichtiger, als er die nicht organisierbaren Belange ebenso zu berücksichtigen hat und ein Vorteil für die organisierbaren nicht geboten ist. Schließlich sollte das Maß der finanziellen Potenz einer Lobby kein Kriterium für staatliche Entscheidungen sein. Im übrigen ist die Transparenz des politischen Prozesses für den prinzipiell der Öffentlichkeit verpflichteten Staat wie für die Demokratie ein wichtiger Wert.

Grundrechtliche Positionen, wenn sie überhaupt durch die Registrierung als solche berührt werden, können dagegen nicht geltend gemacht werden. Sähe man den Lobbyismus als Beruf an, dann handelte es sich um eine durch hinreichende Gründe gerechtfertigte Ausübungsregel.

c. Das Register als solches und die geforderten Angaben

Die Registrierung als solche, die ja nur das Produkt eines Anmeldeverfahrens ist, schafft insofern lediglich eine formale Ordnung, als sie eine Evidenz der formal Zutrittsberechtigten herstellt. Sie schafft jedoch weder für die Regierung noch für das Parlament noch für die Öffentlichkeit die Transparenz, die man bei einem organisierten Einfluss auf die Staatsgeschäfte erwarten kann. Weder kann die Staatsseite aus der Anmeldung und Registrierung ersehen, welche demokratische, wirtschaftliche oder altruistische Potenz hinter der beabsichtigten Interessenwahrung steht, noch ist der Aufwand bekannt, der gerade für die Interessenwahrung getrieben wird und der ein Indiz für die finanzielle Bedeutung ist, die dem Interesse beigelegt wird. Deshalb ist es naheliegend - und die europäischen Überlegungen gehen offenbar in diese Richtung - neben der Identifikation des oder der als Interessenwahrnehmer auftretenden Personen die hinter ihnen stehenden Unternehmen, Verbände oder anderen Organisationen zu registrieren sowie die finanzielle Potenz, die in die Interessenvertretung als solche investiert wird.

Bei Verbänden, deren Haupttätigkeit in der Einflussnahme auf politische Entscheidungen besteht, wird man, falls das nicht evident ist, auch die mitgliedschaftliche Struktur, ihre innere Organisation, ihr Gesamtbudget und die Hauptfinanzierungsquellen als notwendige Nach-

richten betrachten können, um das Gewicht des Verbandes und mögliche dahinter stehende Interessen abschätzen zu können.

Besondere Schwierigkeiten machen, wie auch sonst im Parlamentsrecht, die beratenden Berufe. Nicht nur, weil ihre Angehörigen in den Parlamenten meist überrepräsentiert sind, sondern weil sie von Berufs wegen sich auf Geheimhaltungsregeln berufen können und dies auch zu tun pflegen, wenn an sie parlamentsrechtliche Anforderungen gestellt werden. Wenn Berater oder Rechtsanwälte Anliegen ihrer Mandaten gegenüber staatlichen Stellen mit dem Ziel geltend machen, die staatliche Entscheidung zu beeinflussen, können diese sich aber nicht auf eine Verschwiegenheitspflicht berufen, auf die die Mandanten sich selbst nicht berufen könnten. Denn die berufliche Verschwiegenheitspflicht besteht - für den hier interessierenden Ausschnitt der Tätigkeit - zum Schutze der Mandaten, nicht der Beratungsberufe.

d. Obligatorisches oder fakultatives Register?

Wenn der Sinn eines Lobbyistenregisters darin besteht, eine öffentliche Evidenz organisierter Einwirkung auf politische Entscheidungen des Staates jedenfalls in abstracto zu garantieren, müsste das Register obligatorisch sein. Ohne eine Eintragung besteht dann kein Anspruch auf organisierten Einfluss auf die Entscheidungsträger. Die derzeitige Praxis, die Eintragung in das Register fakultativ zu lassen, an die Eintragung aber Vorteile zu knüpfen, dürfte schwer beizubehalten sein, wenn man ein für Bundesregierung und Bundesparlament gleichermaßen verbindliches Register anstrebt, was allein sinnvoll ist.

e. Konsequenz der Registrierung und der Nichtregistrierung

Die Konsequenzen einer Eintragung sollten allerdings für den Regierungsbereich und den Parlamentsbereich unterschiedlich gestaltet sein. Bei der Regierung geht es vor allem um den Zugang zu den einzelnen Häusern. Er eröffnet den bilateralen Einfluss insbesondere in der Entstehungsphase von politischen Entscheidungen. Und er eröffnet einen prinzipiell verschwiegenen Einfluss. Er soll in dieser Phase der Entscheidungsfindung zulässig sein, aber nicht von den Interessenten erzwungen werden können. § 41 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung sieht denn auch nur einen sehr kleinen Kreis öffentlicher Institutionen vor, die zu informieren sind. Eine Anhörung nicht Registrierter hätte im Bereich der Regierung grundsätzlich zu unterbleiben und wäre nur mit Zustimmung der Hausleitung

zulässig. In jedem Falle sollte der Kontakt vor allem bei Gesetzesvorhaben dem Parlament offenbart werden.

Beim Parlament haben alle Registrierten grundsätzlich einen Anspruch auf Anhörung, wenn eine solche stattfindet, und ihre Anliegen betroffen sind. Insofern geht es auch um den Zugang zu den Parlamentsgebäuden. Es geht also um formelles Parlamentshandeln. Dagegen wird man dem einzelnen Abgeordneten freistellen müssen, von wo er sich seine Informationen beschafft. Nichtregistrierte erhalten im Gegensatz zu den Registrierten zwar keinen Hausausweis, der Abgeordnete kann sie aber so wie jedermann auch in den Parlamentsgebäuden empfangen. Die Freiheit der Informationsgewinnung beruht nicht auf einem „freien“ Mandat, einem Begriff, der dem Grundgesetz fremd ist, und der nur eine anderer Ausdrucksweise dafür ist, dass kein imperatives Mandat besteht, der Abgeordnete also an Weisungen nicht gebunden ist. Es beruht auf seiner Eigenschaft als Teil der Vertretung des Volkes, wie Art. 41 Abs. 1 Satz 2 GG formuliert, der in dieser Vertretungsmacht nicht beschränkt ist und in eigener Verantwortung die Grundlagen seiner Entscheidung sich beschaffen kann.

Damit ist aber auch ein Einfallstor für einen unseriösen Einfluss auf das Parlament eröffnet. Es wäre daher auch in Deutschland angebracht, dass der Abusus dieser Freiheit und damit die Abgeordnetenbestechung unter Strafe gestellt werden.

Und noch eine weitere Konsequenz sollte gezogen werden. Wer von Berufs wegen verpflichtet ist und zudem noch dafür bezahlt wird, Einzelinteressen gerade auch gegenüber dem Parlament zu vertreten, sollte nicht zugleich Abgeordneter sein können. Der Lobbyist sollte vor dem Parlament, nicht aber im Parlament auftreten. Es scheint, dass sich die Erkenntnis langsam durchsetzt, wenn man die Fälle Wissmann und Müller betrachtet, in denen das Mandat niedergelegt wurde. Im Fall Röttgen war die Erkenntnis jedenfalls im Prinzip anerkannt, weil Röttgen zwar nicht direkt, aber bei der nächsten Wahl aus dem Bundestag ausscheiden wollte. Der Abgeordnete Göhner, Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, hat dagegen lange an seinem Mandat festgehalten, ist aber 2007 dann doch ausgeschieden. Früher sind auch Vorsitzende von Gewerkschaften oder des Bauernverbandes längere Zeit Bundestagsabgeordnete gewesen.

Wohlgemerkt geht es allein um die Fälle, in denen ein Abgeordneter von Rechts wegen einer doppelten Loyalität unterliegt, nämlich der dem von ihm zu vertretenden Volk gegenüber und

der einem Interessenverband gegenüber, zu dessen Aufgabe auch der Einfluss auf die Politik gehört. Eine solche doppelte Loyalität besteht nur, wenn der Abgeordnete durch Vertrag gegenüber dem Verband gebunden ist. Es geht also nicht um den Gewerkschaftler oder den Wirtschaftsvertreter im Parlament, sondern allein um die, die zusätzlich rechtlich gegenüber ihrem Arbeitgeber zur Loyalität verpflichtet bleiben.