



Transparency International Deutschland e.V.  
Alte Schönhauser Str. 44  
D – 10119 Berlin

Sekretariat PD4  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Geschäftsstelle**  
Alte Schönhauser Str. 44  
D-10119 Berlin  
Tel.: (+49) (30) 54 98 98 0  
Fax: (+49) (30) 54 98 98 22  
E-Mail: [office@transparency.de](mailto:office@transparency.de)  
[www.transparency.de](http://www.transparency.de)

Per E-Mail an [go-ausschuss@bundestag.de](mailto:go-ausschuss@bundestag.de)

Berlin, den 4. Mai 2016

**Anhang zur Stellungnahme von Transparency International Deutschland und Transparency International EU Office vom 04.05.2016 zur schriftlichen und mündlichen Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages**

**I. Antworten zu Fragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

- **Welche Effekte auf Lobbytätigkeit und ihre Akzeptanz konnte nach der Einführung eines solchen Registers beobachtet werden?**

Siehe Stellungnahme von Transparency Deutschland.

- **Welche Effekte auf Lobbytätigkeit und ihre Akzeptanz konnte nach der Einführung eines solchen Registers beobachtet werden?**

Transparency Deutschland sieht unter Lobbyisten eine immer stärkere Akzeptanz. Auf EU Ebene sogar eine Bewegung in der nach Jahren des freiwilligen Registers eine große Mehrheit der Lobbyisten sich für ein verpflichtendes Register ausspricht. Es ist nicht festzustellen, dass Einträge ins Register einen zu großen administrativen Aufwand für Lobbyorganisationen darstellen.

Das Beispiel Kanada zeigt auch, dass selbst in einem System wo die Lobbyisten dafür verantwortlich sind monatlich zu berichten mit welchen Entscheidungsträgern sie sich treffen keine messbare Gegenbewegung von Seiten der Lobbyisten entsteht. Alle Beteiligten sind sich dessen bewusst, dass es einen gewissen Grad an Transparenz und Integrität braucht. In der Tat erstellen die allermeisten Organisationen die zu veröffentlichen Daten zu Lobbytreffen, Ausgaben und Aktivitäten sowieso für interne Prozesse oder für die Abrechnung mit Kunden. Somit ist die Veröffentlichung kein erheblicher administrativer Mehraufwand.

- **Welche Pflichten sind dort vorgesehen, welche Sanktionsmöglichkeiten gibt es und wer entscheidet darüber? Welche unterschiedlichen Folgen der Nicht-Eintragung sind für den Zugang zur Exekutive und Legislative vorgesehen?**

Auf EU Ebene ist der Eintrag ins Register bisher noch freiwillig. Lobbyisten werden aber aufgefordert sich ins Register einzutragen und Angaben zu ihren Aktivitäten, involvierten Personen und ihren Ausgaben zu machen. Jede Organisation im Register muss sich an den Verhaltenskodex halten, um die Registrierung nicht zu verlieren. Nur registrierte Organisationen und Personen können einen Zugangsausweis zum Europäischen Parlament bekommen, dort

an Anhörungen teilnehmen oder EU Kommissare und deren engste Mitarbeiter treffen. Wenn Organisationen gegen den Verhaltenskodex verstoßen können Zugangsausweise entzogen, Treffen verweigert oder sogar der Eintrag im Register gelöscht werden. Bei wiederholten Verstößen kann ein Wiedereintrag für bis zu zwei Jahre blockiert werden.

In Ländern mit verpflichtendem Transparenzregister wie zum Beispiel Kanada, USA, Österreich, Litauen, Polen, Slowenien, Irland oder dem Vereinigten Königreich müssen sich Lobbyisten laut Gesetz ins Lobbyregister eintragen. Bei Nicht-Eintrag oder bei Verstoß gegen andere Regeln kann der Zugang entzogen, Geld- oder in extremen Fällen sogar Gefängnisstrafen verhängt werden. Sowohl in den USA als auch in Kanada ist es bei Lobbykandalen schon zu mehrjährigen Haftstrafen und hohen Geldstrafen gekommen.

- **Inwiefern ist die existierende Verbände-Liste des Bundestages unter Transparenzgesichtspunkten ausreichend/unzureichend?**

Die existierende Verbände-Liste des Bundestages ist mit den Lobbyregistern in den oben genannten Ländern nicht zu vergleichen. Selbst mit freiwilligen Registern, wie dem ursprünglichen System der Europäischen Kommission, ist ein Vergleich unangemessen da nur eine Untergruppe von Lobbyisten aufgeführt wird und selbst die nicht vollständig. Die absoluten Minimalanforderungen für ein Lobbyregister (Einträge durch alle Arten von Lobbyisten; Angabe der Aktivitäten; Angaben zu Personen und Ausgaben) werden von der Verbände-Liste nicht erfüllt.

Parteien, Personen die in ihrer Funktion als Amtsträger Kontakte aufnehmen, sollen sich nicht registrieren müssen, ebenso Personen die aus privatem Anlass für sich Einfluss zu nehmen versuchen. Personen, die für Vereine sprechen, Bürgerinitiativen, sofern sie keine lokalen Interessen vertreten oder NGOs, sollen sich eintragen müssen.

- **Kann es Konflikte mit Verschwiegenheitspflichten geben und wie sind diese lösbar?**

Konflikte mit der Verschwiegenheitspflicht bestimmter Berufsgruppen, insbesondere bei Anwälten, sind zu erwarten. Die Einflussnahme auf Gesetzesvorhaben soll, da nicht vom Kernbereich anwaltlicher Tätigkeit umfasst, nicht zur Verschwiegenheitspflicht gehören und widerspricht gerade in diesem Bereich dem demokratischen Selbstverständnis.

## **II. Antworten zu Fragen der Fraktion DIE LINKE**

### **1. Wie arbeiten typischerweise InteressenvertreterInnen?**

- a) An welcher Stelle und in welcher Weise bestehen derzeit für so genannte Lobbyisten Möglichkeiten, die Abläufe der Legislative konkret zu beeinflussen?**

In Gesprächen, Arbeitspapieren, Gutachten, Vorschlägen zur Formulierung des entsprechenden Gesetzes kann Einfluss auf einzelne Abgeordnete, ihre Mitarbeiter/Innen oder auch die Fraktionsspitze und ihre Mitarbeiter/Innen genommen werden. Bei Gesetzentwürfen der Bundesregierung beginnen diese Prozesse bereits in den Ministerien. Die Gestaltung einer angenehmen Gesprächsatmosphäre ist Sache der Lobbyisten.

- b) Wo konkret besteht eine verfassungsrechtlich beachtliche Differenz zwischen Einflussnahme durch Lobbyisten und deren Sichtbarkeit für die Öffentlichkeit?**

Die Einflussnahme von Lobbyisten wird nur sichtbar bei öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse. Sofern Lobbyisten in Verbänden organisiert sind und diese in der Verbände-Liste registriert sind, weiß man, dass sie Lobbying betreiben.

- c) Anhand welcher Kriterien sollte die Abgrenzung erfolgen zu der demokratisch zweifelsfrei legitimierten Zusendung von Stellungnahmen von Interessenvertretern, die regelmäßig beim Deutschen Bundestag oder in andern Gremien eingehen?**

Siehe Definitionen zu Lobbyregister in der Stellungnahme von Transparency Deutschland.

## **2. Für welche InteressenvertreterInnen sollten Ausnahmen bestehen?**

Amtsträger sofern sie in ihrer Funktion Interessenvertretung betreiben, Bürger und Bürgerinnen die private oder lokale Interessen vertreten.

- a) Was ist in diesem Zusammenhang von dem Kriterium „geringer Zeit- und Finanzaufwand“ zu halten?**

Zeitliche oder finanzielle Kriterien sollten dabei keine Rolle spielen.

- b) Scheint es sinnvoll, Fälle für nichtregistrierungspflichtige Interessenvertretungen regelbeispielhaft zu benennen?**

Nein.

## **3. In welcher Art und in welchem Umfang tätigen InteressenvertreterInnen typischerweise finanzielle und sonstige wirtschaftliche Aufwendungen im direkten und welche in indirektem Zusammenhang mit dem Versuch, Entscheidungen und Abläufe der Exekutive und Legislative zu beeinflussen?**

Dem Erfindungsreichtum, wie eine angenehme Gesprächsatmosphäre hergestellt werden kann, sind keine Grenzen gesetzt. Er reicht bis zum im Bundestag veranstalteten Skatturnier. Sponsoring wird auch gerne eingesetzt. Die Annahme von Spenden für die Person des Abgeordneten sollte nicht erlaubt sein.

## **4. Anhand welcher Kriterien sollte eine Abgrenzung zur Bestechung/legalen Kontaktpflege erfolgen? Gibt es verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die Offenlegung, wie z. B. den im Strafrecht geltenden Grundsatz, dass sich niemand selbst belasten muss (Nemo-Tenetur-Grundsatz)?**

Einhaltung der Vorschriften für ein Lobbyregister sowie eines Verhaltenskodex

- a) Fällt eine „Geschenke-Praxis“ hierunter, bei der anlässlich von gelegentlichen oder vereinbarten Besuchen MdB oder Mitarbeitern der Legislative etc. Geschenke überreicht werden? Welcher Wert kann als Bagatelle angesehen werden?**

Es fehlen Vorschriften in den Verhaltensregeln für Abgeordnete zur Annahme von Geschenken, Einladungen zu Reisen oder Essen und sonstigen Zuwendungen.

Im Abgeordnetengesetz, § 44a, Abs. 2 ist geregelt: „Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird.“ Verboten ist ferner die Annahme von Zuwendungen, für die es keine adäquate Gegenleistung

tung gibt. Diese Regelung wird in den Verhaltensregeln in Bezug auf Einladungen, Reisen oder Geschenken nicht konkretisiert.

Einladungen Dritter oder Reisen auf Einladung Dritter sollen bis zu einem Gegenwert von 150 Euro zulässig sein. Die Höhe dieser Wertgrenze ist an die seit 2013 für Abgeordnete des Europäischen Parlaments geltenden Regelungen angelehnt, so dass weitgehend eine wünschenswerte Gleichbehandlung mit diesen erreicht wäre. Die derzeitige Wertgrenze der Verhaltensregeln (Ausführungsbestimmungen) zu Gastgeschenken ist von 200 auf 150 Euro abzusenken.

**b) Welche mittelbaren Aufwendungen für Lobbytätigkeit sollten von der Offenlegungspflicht erfasst sein? Wie sind in diesem Zusammenhang Einladungen zu Veranstaltungen wie z. B. dem „Parlamentarischen Frühstück“ zu bewerten, bei dem regelmäßig alle Fraktionen, Mitarbeiter etc. eingeladen werden?**

Die Annahme von Spenden durch Abgeordnete, die nicht an die Partei weitergereicht werden, sollte untersagt werden. Zur Annahme von Geschenken etc. siehe oben 4a.

**5. In welcher Weise und anhand welcher Belege sollten Lobbyisten ihre Finanzaufwendungen für Interessenvertretung offenlegen? Bestehen rechtliche Bedenken, wenn ja welche? Wer sollte die Richtigkeit der Angaben prüfen und in welchem Verfahren?**

Der Beauftragte für Transparenz sollte eine Prüfung veranlassen können.

**6. Wäre alternativ zu der Angabe der Finanzaufwendungen für Lobbyarbeit andere oder ergänzende Kriterien zu empfehlen, um Art und Ausmaß der Lobbytätigkeit transparent abzubilden v.a. mit dem Ziel, das Entstehen falscher Eindrücke in der Öffentlichkeit zu vermeiden?**

Transparency hält die Angabe von Finanzaufwendungen für die effektivste Art.

**7. Kann und sollte sichergestellt werden, dass InteressenvertreterInnen nicht an der Erarbeitung von gesetzgeberischen Vorlagen mitwirken?**

Was verstehen Sie unter mitwirken? Externen Mitarbeitern in Ministerien ist – entsprechend der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz externer Personen – die Formulierung von Gesetzentwürfen ... – nicht gestattet. Das Outsourcing von Gesetzentwürfen an Kanzleien ist zu untersagen.

**8. Wäre eine Kennzeichnung der Mitwirkung eine praktikable Alternative zum Verbot?**

Sofern Übernahmen von Inhalten aus Textvorschlägen von Lobbyisten erfolgen, sollten diese im Rahmen des legislativen Fußabdrucks offengelegt werden.

**a) Wie kann diese erfolgen?**

Siehe oben.

**b) Wer überprüft die Richtigkeit der Kennzeichnung bzw. der fehlenden Kennzeichnung?**

Die Aufgabe sollte der/die Beauftragte für Transparenz übernehmen.

**9. Welche Verstöße gegen Offenlegungsverpflichtungen sollten mit Sanktionen geahndet werden?**

- a) Welche Sanktionen erscheinen wirksam und zugleich rechtlich unbedenklich?
- b) Wer sollte für Sanktionierung zuständig sein?
- c) Wie könnte ein Verfahren aussehen?

Alle Verstöße gegen Offenlegungspflichten in einem Register sollten sanktioniert werden können. Verantwortlich für die Sanktionierung sollte der Beauftragte für Transparenz sein. Der Sanktionskatalog könnte sich an den Möglichkeiten, Verstöße gegen die Verhaltensregeln bei Abgeordneten zu sanktionieren, orientieren.

**10. Bestehen Bedenken gegen den Vorschlag, Namen von Mitarbeitern, die für Interessenvertretungen abhängig tätig sind, in einem öffentlichen Register zu nennen?**

Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die Lobbytermine wahrnehmen, sollen genannt werden.

**11. Falls Bedenken bestehen: gelten diese auch, wenn es sich bei Mitarbeitern um ehemalige Politiker oder Mitarbeiter von Ministerien o.ä. handelt?**

Siehe Punkt 10.

**III. Antworten zu Fragen der SPD-Fraktion**

**1. Wie beurteilen Sie grundsätzlich die in den Anträgen aufgestellte Forderung nach Einführung eines Lobbyregisters und damit mehr Transparenz in der Interessenvertretung? Wie beurteilen Sie die in den Anträgen konkret benannten Instrumente?**

Siehe Stellungnahme von Transparency Deutschland.

**2. Wie viel Transparenz sollte Ihrer Meinung nach erreicht werden? Welche Instrumente sehen Sie, um mehr Transparenz von Strukturen, von Prozessen und Verfahren oder auch von Inhalten der Interessenvertretung zu erreichen? Wie bewerten Sie diese?**

Siehe Kapitel Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters in der Stellungnahme. Transparency hält sowohl ein Register wie auch den legislativen Fußabdruck für erforderlich.

**3. Was sind in Ihren Augen die wichtigsten Voraussetzungen für eine Regelung, die zu mehr Transparenz in der Interessenvertretung führt? Zu welchem Ergebnis kommen Sie bei der Abwägung zwischen unternehmerischen und wettbewerbsrechtlichen Interessen bzw. Rechten und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit?**

Siehe Kapitel Rechtliche Voraussetzungen für ein verbindliches Lobbyregister in der Stellungnahme. Ein verpflichtendes Lobbyregister verbunden mit einem Verhaltenskodex und ein legislativer Fußabdruck sind wesentliche Instrumente, um Kontrollmöglichkeiten der Öffentlichkeit und um die oft notwendigen Abwägungen der Abgeordneten zu erleichtern. Das Interesse der Öffentlichkeit hat Vorrang.

**4. Welche gesetzlichen und welche untergesetzlichen Elemente müsste eine Regelung haben? Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang Mechanismen der Selbstregulierung? Welche Alternativen zu einer Rechtsaufsicht oder einer**

## **Selbstregulierung sehen Sie? Wie sollten Sanktionsmechanismen ausgestaltet sein?**

Siehe Kapitel Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters in der Stellungnahme. Mechanismen der Selbstregulierung hält Transparency Deutschland für nicht zielführend. Sanktionen können sich an den Regelungen des Bundestages bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln orientieren.

### **5. Wie bewerten Sie die Kritik, ein Lobbyregister könne zu einem Übermaß an Bürokratie führen? Wo und wie müsste ein Lobbyregister geführt und beaufsichtigt werden?**

Wie in Antwort 2 an die Grünen ausgeführt sind die Ängste vor einem Übermaß an Bürokratie durch Lobbyregister meist unbegründet. Was hilft den administrativen Aufwand möglichst gering zu halten ist ein gutes Onlineformular, was den Organisationen einen Großteil der Arbeit abnimmt oder vereinfacht. Drop-Down Menüs machen es einfacher bestimmte Angaben zu machen und automatische Warnungen und gute Hilfsfunktionen vermeiden Fehler bei der Registrierung. Viele Informationen, wie zum Beispiel Treffen mit Entscheidungsträgern, Teilnahme an Anhörungen, der Erhalt öffentlicher Gelder und vieles mehr kann automatisch generiert werden oder aus anderen Datenbanken eingespielt werden.

### **6. Wo und wie müsste ein Lobbyregister geführt und beaufsichtigt werden?**

Siehe Kapitel Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters in der Stellungnahme.

## **IV. Antworten auf Fragen der Fraktion CDU/CSU**

### **a) Rechtliche Fragestellungen**

- **Eine weitergehende Regulierung der Lobbytätigkeit muss den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Grundrechtsbeschränkungen genügen. Welche Grundrechte wären durch das hier in Rede stehende erweiterte Lobbyistenverzeichnis tangiert? Gibt es insbesondere Auswirkungen auf Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt, wie bspw. das für Gewerkschaft und Arbeitgeberverbände außerordentlich bedeutsame Grundrecht der Koalitionsfreiheit?**
  - **Könnten bspw. die mit einem Lobbyregister typischerweise verbundenen Offenlegungspflichten, vor allem von Finanzbeziehungen, einen unzulässigen Eingriff in die Koalitionsfreiheit begründen, weil dadurch bspw. die strategische Position einer Gewerkschaft gegenüber einem Arbeitgeberverband geschwächt werden könnte?**

Ein Lobbyistenregister greift in Persönlichkeitsrechte durch die Pflicht zur Offenlegung bestimmter Aktivitäten ein. Dieser Vorgang ist gesetzlich zu regeln, weil er eine Offenlegung von Informationen, die der Einflussnahme auf die Gesetzgebung dienen, erfordert. Die Offenlegungspflicht des finanziellen Aufwandes für Lobbying würde die Koalitionsfreiheit mit Sicherheit nicht tangieren, aber auch einen Eindruck von den finanziellen Möglichkeiten geben.

- **Sind die hier zu beratenden Anträge geeignet, eine illegitime Einflussnahme auf Abgeordnete zu verhindern?**

Nein, sie dienen aber der Information über den Entstehungsprozess von Gesetzen, der prinzipiell öffentlich und nachvollziehbar sein sollte.

- **Gibt es mit Blick auf die Lobbytätigkeit von Anwälten eine klare Trennlinie zwischen Interessenwahrnehmung und Rechtsberatung durch Einflussnahme auf die Rechtsgestaltung? Kann man hier von einem fließenden Übergang sprechen, da die wesentliche Tätigkeit eines Parlamentes darin liegt, rechtsgestaltend tätig zu sein?**

Die Wahrnehmung von Interessen, um auf den rechtsgestaltenden Prozess der Gesetzgebung Einfluss zuzunehmen, ist klar und eindeutig von den sonstigen Aufgaben anwaltlicher Tätigkeit zu trennen und offenzulegen.

- **Gibt es für Abgeordnete mit Blick auf das freie Mandat ausreichenden Schutz, um die vor jeder Entscheidung durchzuführende Abwägung von Interessen frei vornehmen zu können?**

Eine frei durchführbare Interessenabwägung wird nicht beeinträchtigt.

**Gibt es mit Blick auf die hier in Rede stehenden erweiterten Angaben für das öffentliche Verzeichnis aus datenschutzrechtlichen Erwägungen die Notwendigkeit einer Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Offenlegung bestimmter Daten und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Offenlegungsverpflichteten?**

Siehe Stellungnahme von Transparency Deutschland.

#### b) **Situation in Deutschland und der EU**

Siehe Stellungnahme von Transparency Deutschland.

#### c) **Weitere Gesichtspunkte**

- **Parlamentarische Initiativen der Fraktionen wie Anträge oder Gesetzentwürfe, auch jene der Exekutive, werden online unverzüglich veröffentlicht. Dies gilt auch für Kleine und Große Anfragen der Fraktionen sowie die schriftlichen Fragen von Abgeordneten an die Bundesregierung, einschließlich der Antworten. Ebenso zugänglich sind die schriftlichen Stellungnahmen von Sachverständigen und die Protokolle der Plenardebatten, die zudem live im Parlamentsfernsehen auf der Webseite des Bundestages ausgestrahlt werden. Gleiches gilt für Öffentliche Anhörungen von Ausschüssen und Kommissionen. Welche Transparenzdefizite bei parlamentarischen Entscheidungsprozessen sehen Sie vor diesem Hintergrund und könnten diese ggf. mit den hier in Rede stehenden erweiterten Angaben in einem öffentlichen Verzeichnis in verhältnismäßiger Weise geschlossen werden?**

Zusammen mit dem legislativen Fußabdruck würde deutlich, welche Einflussnahmen es auf die Entstehung von Gesetzentwürfen gegeben hat. Das größte Informationsdefizit gibt es nicht im parlamentarischen Prozess sondern beim Entstehungsprozess des Gesetzentwurfes. Nur wenn im Gesetzentwurf mit Hilfe des legislativen Fußabdrucks öffentlich wird, welche Einflüsse es gegeben hat, dann kann in der ersten Lesung, wie vorgeschlagen, eine Abwägung der Einflüsse vorgenommen werden.