

Öffentliche Sachverständigenanhörung zur Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters

im Deutschen Bundestag vor dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung am 12. Mai 2016

Interessenvertretung – drei zentrale Grundprinzipien in der Demokratie

Die Vertretung von Interessen – seien es eigene oder gemeinschaftliche - ist ein konstitutiver Bestand parlamentarischer, repräsentativer wie auch direkter Demokratien. Die Formulierung und Artikulation von Interessen durch einen Interessenträger selbst, einer Gruppe oder durch einen beauftragten Dritten ist innerhalb eines demokratischen Systems unverzichtbar für die Willensbildung und somit ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratien. Aufgeklärte Demokratien schaffen daher Räume, in denen Interessen artikuliert und vertreten werden können. Es ist vielmehr so, dass die Beschränkung von Interessenvertretung ein wesentliches Merkmal „gelenkter“ Demokratien und autoritärer Staatsformen ist. Insofern ist das Einbringen externer Anregungen, Meinungen und Expertise in politische Entscheidungs- und Abwägungsprozesse des jeweiligen willensbildenden demokratischen Entscheidungsträgers legitim, rechtmäßig und wichtig.

Wesentlich sind dabei aber drei Grundprinzipien:

1. Die artikulierten Interessen müssen eindeutig kontextualisiert und somit zuzuordnen sein. Camouflage von Interessen durch Dritte, durch Intermediäre oder durch gesteuerte Einrichtungen erlauben diese Form von Kontext nicht und sind insofern hochproblematisch für jeden Aushandlungsprozess von Interessen.
2. Die Sphäre der Interessenvertretung und die Sphäre der Abwägung sowie Entscheidung über diese Interessen müssen strikt getrennt sein. Es gilt der Primat der Politik, was aber nur dann funktionieren kann, wenn es zu keiner Grenzverwischung kommt.
3. In einer repräsentativen Demokratie und bei der Vielzahl und Vielfalt von Interessen ist ein Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Prozesse politischer Willensbildung erforderlich. Das Vertrauen bezieht sich dabei auf die Entscheidungen der Gremien der Legislative wie der Exekutive und auf die darauf einwirkenden Interessenvertreter gleichermaßen

Antwort zu Frage:

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

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger ist in den letzten Jahren bekanntlich sowohl in die „Politik“ wie auch in die „Politiker“ und „Lobbyisten“ messbar gesunken.

Gerade Vorfälle, bei denen in den vergangenen Jahren gegen eines dieser Prinzipien verstoßen wurde, haben das Ansehen der Interessenvertretung nachhaltig beschädigt. Dabei ist das verlorene Vertrauen in die parlamentarische Willensbildung bis hin zu Radikalisierungstendenzen und das Infrage stellen der repräsentativen Demokratie angewachsen.

Verlorenes Vertrauen kann durch größere Transparenz ausgeglichen werden, solange nicht eine schiere, unstrukturierte Menge an Informationen statt Transparenz in Vertrauen zu wandeln das Interesse in Frustration kippen lässt. Transparenz und Vertrauen sind daher entsprechend zu auszutieren. Die bestehenden Regulierungen reichen offenkundig nicht aus, dieses Vertrauen wieder herzustellen. Dies ist insbesondere deswegen problematisch, weil jeder Ansehensverlust der Vertretung von Interessen immer auch einen Vertrauensverlust in die institutionelle Politik und letztlich in die Demokratie nach sich zieht.

Zugleich wirken sich die Vielzahl von Akteuren und die Komplexität von Gesetzgebungsprozessen durch die Menge an Informationen im Detail auf die Wahrnehmung des Gesamtsystems aus. Die Auswirkung ist als Demokratiemüdigkeit dann eher eine negative. Dies ist nicht zuletzt daran erkennbar, dass eine solche Komplexität die kampagnenhafte Problematisierung von politischen Entscheidungsprozessen und die populistische Diskussion komplexer politischer Sachverhalte einfacher macht.

Könnte man in der Vielfalt an Beteiligten in Gesetzgebungsprozessen (Fraktionen, Koalitionskreise, Parlamentsplenum, Fachausschüsse, Berichterstattergespräche, Anhörungen, Beiräte, Sachverständige, und natürlich auch Vertreter von – oftmals höchst unterschiedlichen! – Interessen) ein für Einzelinteressen kontrollierendes und begrenzendes System sehen? (CDU/CSU)

Die de|ge|pol setzt sich seit ihrer Gründung für eine transparente Interessenvertretung ein und hat mit ihrem Verhaltenskodex als erste berufsständische Organisation der Interessenvertreter Standards in diesem Bereich geschaffen. Zur Verbesserung der Transparenz in der Interessenvertretung und der demokratischen Willensbildung bedarf es in Deutschland einer gesetzlichen Regelung zu einem Register für Interessenvertreter (Lobbyregister (LobbyReg)). Ferner hat die de|ge|pol ergänzend dazu die Einrichtung eines Beauftragten für die Interessenvertretung beim Deutschen Bundestag (IntB) gefordert.

Transparenz – drei unterschiedliche Strukturebenen

Um die Diskussion um das Thema Transparenz und transparente Interessenvertretung besser zu strukturieren, empfiehlt es sich, den grundlegenden Begriff der Transparenz in drei Ebenen zu gliedern.

1. Transparenz der Strukturen oder **strukturelle Transparenz**: Hierbei geht es um die Offenlegung von Auftraggebern, Mitgliedern, Interessenstrukturen, Finanziers, Konstruktionen von Third-Party-Plattformen etc. Strukturelle Transparenz kann zu jederzeit aktuell bzw. sogar im zeitlichen Vorlauf erfolgen. Sie ist zwingende Voraussetzung für die Einhaltung der beiden genannten Grundprinzipien. Instrumentell sind hier ein LobbyReg sowie ein IntB von zentraler Bedeutung.
2. Transparenz der Prozesse oder **prozessuale Transparenz**: Hierbei geht es um die Offenlegung von prozessrelevanten Faktoren wie der Höhe der Finanzmittel, Gesprächstermine, Gesprächsfolgen etc. Prozessuale Transparenz kann vielfach erst im Nachhinein erfolgen, da sie prozessbegleitend relevante Geschäftsgeheimnisse verschiedener Akteure verletzen würde und als Teil des Kommunikationsprozesses fortwährenden Änderungen unterworfen ist. Viele Fakten wie eine finanzielle Offenlegung können auch aus technischen Gründen erst im Nachhinein erfolgen. Prozessuale Transparenz wird mit vielen Hoffnungen verbunden. Die bis dato existierende Praxis zeigt eher, dass die dabei offengelegten Fakten in ihrer Bedeutung oftmals überschätzt werden. Das Nachhalten entsprechender Fakten hingegen stellt zumeist einen erheblichen bürokratischen Mehraufwand dar. Instrumentell werden hier bestimmte Angaben im LobbyReg und der legislative Fußabdruck (legislative footprint) am häufigsten angeführt.

Wie beurteilen Sie grundsätzlich die in den Anträgen aufgestellte Forderung nach Einführung eines Lobbyregisters und damit mehr Transparenz in der Interessenvertretung? (SPD)

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? (SPD)

Sind die hier zu beratenden Anträge geeignet, eine illegitime Einflussnahme auf Abgeordnete zu verhindern? (CDU/CSU)

Aus Sicht professioneller Interessenvertreter kann über einzelne Schritte prozessualer Transparenz gesprochen werden.

3. Transparenz der Inhalte oder **inhaltliche Transparenz**: Hierbei geht es um die Offenlegung von Gesprächsinhalten oder Dokumenten, die in der Interessenvertretung Anwendung finden. Dies würde bedeuten, dass es quasi keinerlei vertraulichen Gespräche mehr gibt. Weder firmenrelevantes Wissen, noch vertrauliche Fragestellungen auf Seiten der Vertreter von Exekutive oder Legislative könnten in solchen Gesprächen erörtert werden. Politik braucht aber vertrauliche Räume. Inhaltliche Transparenz ist daher auch nur sehr selten Gegenstand dieser Debatte.

Interessenvertreter – Definition und Abgrenzung

„Interessenvertretung“ ist jeder Versuch, auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse des Deutschen Bundestages einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen der Bundesbehörden mit rechtlich erheblicher Außenwirkung direkt Einfluss zu nehmen. Selbiges gilt für andere Ebenen der demokratischen Willensbildung.

Unter „direkter Einflussnahme“ ist jeder schriftliche, textförmige, mündliche oder fernmündliche Kontakt gegenüber dem Deutschen Bundestag oder gegenüber Bundesbehörden zu verstehen. Auch indirekte Einflussnahme sollte erfasst werden.

Daher gilt als „Interessenvertreterin“ bzw. „Interessenvertreter“ jede natürliche oder juristische Person, die oben genannte Interessen in einer direkten Kontaktaufnahme vertritt. Dabei kann sie als Vertreter eigener oder der Interessen eines Dritten auftreten.

Um die Kontaktaufnahme von Privatpersonen oder lokalen Vereinen mit beispielsweise ihrem Bundestagsabgeordneten nicht zu erschweren oder gar zu verhindern, sollen punktuelle Kontaktaufnahmen von Bürgerinnen und Bürgern zu Abgeordneten oder bloße Auskunftsbegehren von einem LobbyReg nicht erfasst werden. Solche Abgrenzungen sind beispielsweise durch Bagatellregelungen relativ einfach möglich.

In diesem Sinne muss ein LobbyReg universell sein und neben Beratern, Agenturen, Rechtsanwälten, Unternehmen, Vereinen und Verbänden explizit auch die Sozialpartner, NGOs, Think Tanks, Kirchen und Glaubensgemeinschaften umfassen, sobald und soweit diese Interessenvertretung betreiben.

Für welche InteressenvertreterInnen sollten Ausnahmen bestehen? Was ist in diesem Zusammenhang von dem Kriterium „geringer Zeit- und Finanzaufwand“ zu halten? (Die Linke)

Scheint es sinnvoll, Fälle für nichtregistrierungspflichtige Interessenvertretungen regelbeispielhaft zu benennen? (Die Linke)

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.

Im Fall intermediärer Berufe, also beratender Unternehmen oder einzelner Berater, findet eine scharfe Abgrenzung zwischen Interessenvertretungsarbeit und Beratungsarbeit dadurch statt, dass letztere komplett am Kunden erfolgt und ohne Kontaktaufnahme oder Gesprächsteilnahme in Richtung der Entscheidungsträger stattfindet. In der Interessenvertretungsarbeit hingegen finden solche direkten Kontakte statt. Ganz im Sinne der Grundprinzipien ist allein die Interessenvertretungsarbeit ein transparenzpflichtiger Vorgang. Beratungsarbeit ist davon unabhängig, hier wird die beratungsempfangende Organisation entsprechende Offenlegungspflichten verfolgen müssen.

Moderne Gesetzgebung, Interessenvertretung und Öffentlichkeitsbeteiligung – Generelle Einordnung

Die hier vorliegenden Vorschläge und auch andere in der Diskussion gemachte Vorschläge müssen in einen größeren Kontext einsortiert werden. Die Anforderungen an politische Willensbildung und an deren rechtswirksame Umsetzung sind gewachsen. Dies gilt sowohl für die Anforderungen der Öffentlichkeit an Transparenz, an verstärkter Mitwirkung, aber auch für die Möglichkeiten, die sich durch Digitalisierung und Professionalisierung ergeben. LobbyReg und IntB sind in diesem Kontext zwei Bausteine, die helfen können, durch gesteigerte Transparenz die Vertrauensbasis in die Politik zu vergrößern. Sinnvoll erscheint darüber hinaus eine breitere Diskussion der Thematik. An dieser Stelle kann die Dringlichkeit der Schaffung eines klaren, modernen Regulierungsrahmens nur beispielhaft angerissen werden:

- Wenn beispielsweise eine als Non-Profit-Organisation auftretende Organisation sich bei vertieftem Einblick als eine Venture Capital-finanzierte Unternehmensgruppe erweist, die in engster Verbindung mit einem US-Unternehmen steht, dass gerade erst für seinen Umgang mit in diesem Zusammenhang erhobenen Daten einen Datenschutznegativpreis erhalten hat. Verschlimmernd kommt hinzu, wenn diese Organisation zugleich den Eindruck einer neutralen Transparenzplattform erweckt, die als quasi Ersatz zu regulativen Maßnahmen dienen könnte.

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? (CDU/CSU)

- Wenn beispielsweise ein Logistik-Unternehmen der Fährschifffahrt eine Umweltorganisation mit einem hohen finanziellen Zuschuss versieht, um eine internationale Infrastrukturinvestition zu verhindern und dazu auch die im deutschen Recht vorgesehenen Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung und ggf. auch der Verbandsklage zu nutzen.
- Wenn beispielsweise beim Ausbau wichtigen deutschen Verkehrsflughafens völlig unklar ist, wie ein Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung aussehen kann, sodass Betroffene und Nutznießer gleichermaßen in den Entscheidungsprozess eingebunden werden können.
- Wenn beispielsweise im Rahmen erster Gesetzgebungsverfahren Software zum Einsatz kommt, die es erlaubt, den Prozess in Einzelentscheidungen aufzugliedern, denen exakt die vorhandenen Interessen und Argumente sowie die Interessenorganisationen zugeordnet werden können, sodass hier Transparenz der Entscheidungen sowohl für Interessenvertreter als auch für die Vorbereitung der exekutiven Gesetzesentwürfe möglich wurde.

Die Einrichtung einer Enquetekommission in der kommenden Legislaturperiode ist daher ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Schaffung eines modernen Regulierungsrahmens für diese gesamte Themenstellung.

Regulation und Selbstregulation – generelle Abwägungen

Die Regulierungen in der Europäischen Union haben eindeutig gezeigt, dass ein freiwilliges LobbyReg, verbunden mit einer unzureichenden Definition des Tätigkeitsfeldes Lobbying, erstens keine umfassende Grundlage bietet. Die Zahl der registrierten Organisationen war nach einem Jahr unter 25% und ist auch heute noch zu gering für eine hinreichende Basis zur Schaffung einer strukturellen Transparenz. Zweitens haben auch die Institutionen in Brüssel erkannt, dass ein einheitliches Register für Legislative und Exekutive wesentlich besser in der Anwendbarkeit und für eine effiziente Nutzung des Registers ist. Es dürfte in der Fachdebatte unstrittig sein, dass ein LobbyReg für Bundestag, Bundesministerien und Bundesbehörden nur durch Bundesgesetz geschaffen werden kann. Die aktuellen Regelungen, die auf der Geschäftsordnung des Bundestags basieren, sind daher nicht nur in der Registrierungspflicht, sondern auch im Geltungsbereich unzureichend.

Welche gesetzlichen und welche untergesetzlichen Elemente müsste eine Regelung haben? (SPD)

Zur Diskussion um die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines LobbyReg ist zu bemerken, dass Bedenken eingehend zu diskutieren und zu prüfen sind. Grundsätzlich stehen nach hiesiger Meinung aber keine Grundrechte einer Regulierung durch ein LobbyReg oder einen IntB absolut entgegen. Allerdings wird die Verfassungsmäßigkeit an Hand der konkreten Bedingungen für eine Registrierung zu prüfen sein, insbesondere im Hinblick auf die Koalitionsfreiheit. Zu bedenken ist dabei, dass strukturelle Transparenz keinen Eingriff in Rechte darstellen wird. Prozessuale kann mit Eingriffen verbunden sein. Dabei ist aber das hohe Schutzgut der einer funktionsfähigen Demokratie und dem gesamtgesellschaftlichen Interesse daran mit den Individualinteressen und dem jeweiligen relativ milden Eingriff durch das Register abzuwägen.

Gewichtige Stimmen aus der Rechtswissenschaft bestätigen aber die Möglichkeit eines LobbyReg, wie etwa Prof. Hans Meyer in einer Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2009. Er führte insbesondere auch aus, dass der Schutz der rechtsanwaltlichen Vertrauenssphäre für die eigenen Mandanten nicht geltend gemacht werden könne, wenn der Anwalt als Interessenvertreter gegenüber Entscheidungsträgern auftritt. Auch Prof. Ulrich Battis sprach sich in selbiger Anhörung für die Einführung eines obligatorischen Registers für Interessenvertreter aus.

Besondere Bedeutung bei der verfassungsrechtlichen Prüfung wird den Nebentätigkeiten der Mandatsträger selbst zu kommen. Denn mit Blick auf die eingangs genannten Grundprinzipien sind Abgeordnete, die im Rahmen ihrer Nebentätigkeit selbst professionelle Interessenvertretungsarbeit anbieten, dieses aber nicht offenlegen, sind für den Interessenabwägungs- und -entscheidungsprozess im Parlament und in den Fraktionen selbst ein gravierendes und sehr grundsätzliches Problem. Es ist zweifelsfrei so, dass dies nur eine kleine Zahl Abgeordneter betrifft, aber in der Vergangenheit bekannt gewordene Fälle haben die damit verbundenen Schwierigkeiten deutlich aufgezeigt, weil es letztlich nicht möglich ist, den darin liegenden Rollenkonflikt aufzulösen. Eine Lösung dieser Thematik darf jedoch nicht die Freiheit des Mandats einschränken, sie kann daher auch nicht in der Beschränkung der Nebentätigkeiten liegen, muss sich vielmehr in die Offenlegung struktureller Daten beziehen.

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? (CDU/CSU)

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? (CDU/CSU)

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? (CDU/CSU)

In den letzten Jahren ist immer wieder erörtert worden, inwieweit eine Kombination aus Selbstverpflichtungen wie Kodex und Selbstregulierung wie Deutscher Public Relations Rat (DRPR) eine Alternative oder auch eine Ergänzung zu einem LobbyReg darstellen. Auch die de'ge'pol hat die Selbstregulierung der Branche eingefordert, sich ihr angeschlossen und sie immer aktiv unterstützt. Selbstregulierung ist ein wichtiger Teil des demokratischen Prozesses und des institutionellen politischen Gefüges und hat daher einen erhöhten Legitimations- und Rechtfertigungsbedarf.

Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass Selbstregulierung vor großen Herausforderungen steht. Dabei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle. So ist die Branche nicht in der Lage, sich einen hinreichend professionellen und finanziell ausgestatteten Rahmen zu geben, noch sind Fälle, deren Charakter ja anders als beim Presserat oder Werberat nicht öffentlich sind, hinreichend genau recherchierbar. Der DRPR hat keine hoheitlichen Kompetenzen und ist daher letztlich immer auf die Mitwirkung Betroffener oder von Whistleblowern angewiesen, um zu Rügen oder anderen Entscheidungen zu gelangen. Er ist daher nicht vergleichbar mit einer vom Gesetzgeber mit einem entsprechenden Mandat ausgestatteten Instanz, wie sie z. B. ein Interessenbeauftragter darstellen könnte.

Lobbyregister - Anforderungen an ein Register

Damit ein Register im Sinne der zuvor benannten Punkte erfolgreich und funktional sein kann, sieht die de'ge'pol eine Reihe von Anforderungen, die es bei der Umsetzung erfüllt sein sollten.

Verpflichtendes Register: Freiwilligkeit ist in doppelter Hinsicht problematisch. Das Beispiel der Europäischen Union, aber auch des weitgehend völlig unbekanntes freiwilligen Registers des Deutschen Rats für Public Relations (DRPR) in Deutschland zeigen, dass freiwillige Register kein Gesamtbild der Interessenvertretung liefern können und daher zwangsläufig lückenhaft sind. Hinzu kommt zudem, dass einem freiwilligen Register innewohnende Konflikte auf die Intermediäre verlagert werden. Wie soll sich ein Beratungsunternehmen verhalten, dessen Kunden sich nicht einheitlich zur Frage der Registrierung positionieren? Angesichts vieler Vorbehalte auf Seiten der Auftraggeber führt die Registrierung eines Beratungsunternehmens ggf. sogar zu einer Form der Wettbewerbsverzerrung, weil andere nicht-registrierte Unternehmen aktiv mit diesem vermeintlichen Vorteil für sich werben können.

Wie bewerten Sie in diesem Zusammenhang Mechanismen der Selbstregulierung? (SPD)

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? (SPD)

Welche Erfahrungen sind mit einem Lobbyregister in der Europäischen Union und in anderen Ländern gemacht worden? (B'90|GRÜNE)

Ein Verbänderegister bildet nicht nur einen viel zu geringen Anteil von Akteuren ab. Es erfasst zudem relevante Bereiche nicht, die gerade im intermediären Bereich zu suchen sind (Berater etc.). Zudem liegt dem Verbänderegister keine scharfe Definition dessen zugrunde, was ein Verband ist, und kann so auch durch gezielte Verbandsgründungen auch unterlaufen werden. So zeigen die Entwicklungen in Österreich nach der Einführung einer Lobbyregistrierung, dass einzelne Beratungsunternehmen gezielt eigene Verbände gründeten und solchem, nur formell anderen Mantel weiter tätig waren. Ein Verbänderegister wird darüber hinaus den Formen moderner Interessenvertretung nicht gerecht. Interessen werden nicht mehr nur in strukturierten Verbänden vertreten, sondern auch in weniger langfristig organisierten Formationen.

Einheitlicher Geltungsbereich: Der Bundestag, sowie alle Bundesbehörden einschließlich der Bundesregierung. Es wird angeregt, eine Übertragung der Registrierungspflicht für Interessenvertreter auch auf Länderebene zu prüfen. Bislang haben nur wenige Bundesländer eigene Regelungen. Zudem haben die Debatten in den Ländern gezeigt, dass es eine starke Neigung gibt, sich auf der Linie der Bundesregelung zu bewegen.

Besonders deutlich wurde dies im Rahmen der Diskussion des brandenburgischen Landtags, wo weitreichende Überlegungen letztlich zurückgestellt wurden, um die im Bundestag geltende Regelung zu übernehmen. Vergleichbares gilt für Rheinland-Pfalz. Dahinter steht im Kern der Wille, sich auf der Basis einer bundesrechtlichen Regelung zu bewegen. Eine erweiterte Regelung durch den Bundesgesetzgeber würde die Diskussion in den Ländern neu anstoßen.

Universelle Geltung: Alle professionellen Interessenvertreter müssen sich registrieren. Dies umfasst Beratungsunternehmen, Agenturen, Rechtsanwälte, Unternehmen, Vereine und Verbände, explizit auch die Sozialpartner, NGOs, Think Tanks, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, aber insbesondere auch Einzelberater, sobald und soweit diese Interessenvertretung betreiben. Rechtsanwälte als Vertreter politischer Interessen können sich bei dem Versuch, ein Gesetz oder eine abstrakte Regelung für einen Einzelfall oder eine dem gleichkommende politische Entscheidung, nicht auf die Verschwiegenheitspflicht aus der StGB und Bundesrechtsanwaltsordnung beziehen. Diese Auffassung kommt in unterschiedlichen Gutachten zum Ausdruck, z.B. in jenem von Prof. Meyer aus dem Jahr 2009 im Zuge der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema. Es herrscht eine doppelte Registrierungspflicht von Personen und Organisationen.

Inwiefern ist die existierende Verbände-Liste des Bundestages unter Transparenzgesichtspunkten ausreichend/unzureichend? (B'90|GRÜNE)

In wie vielen Bundesländern existiert ein Verbändeverzeichnis? In welchem Bundesland geht ein solches Verbandsverzeichnis über die Regelungen im Deutschen Bundestag hinaus und welche Punkte sind dies gegebenenfalls? (CDU/CSU)

Im Landtag Brandenburg hat es im November 2011 eine große öffentliche Anhörung ebenfalls zu diesem Thema gegeben, im Ergebnis hat sich der Landtag mit der damaligen rot/roten Mehrheit auf die Einführung einer Verbändeliste verständigt, die mit der Liste des Deutschen Bundestag vergleichbar ist. Können Sie etwas zu den tragenden Gründen hierfür ausführen? (CDU/CSU)

Sind Ausnahmen von einer Registrierungspflicht bei Einführung eines Lobbyregisters geboten und, wenn ja, welche? (B'90|GRÜNE)

Ausnahmen: Grundsätzlich wird ein LobbyReg nur funktionieren, wenn keine Schlupflöcher geschaffen, also keine Ausnahmetatbestände für professionelle Interessenvertreter vorsehen. Neben der schon erwähnten Tatsache, dass damit keine nicht professionelle Ansprache von Bürgern gemeint ist, sind weitere auf der Hand liegende Ausnahmen zwingend: Inländische wie ausländische Amtsträger, Mandatsträger in Ausübung ihres Mandats (nicht einer Nebentätigkeit), Parteien und deren Mitarbeiter, Medienvertreter; Sachverständige des Bundestages und der Bundesbehörden sind in Ausübung ihrer Tätigkeit als geladene Sachverständige von der Registrierungspflicht ausgenommen.

Arbeit- bzw. **Auftraggeber müssen genannt** werden, da dies ja die Kernfrage in der Offenlegung eines LobbyReg ist. Nicht offengelegt werden muss der konkrete Gegenstand der Interessenvertretung. Damit werden auch erforderliche Verschwiegenheitspflichten nicht verletzt.

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

- 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, Anschrift am Sitz von Bundestag und Bundesregierung, Handelsregister- und Steuernummer)
- Auftraggeber/Kunden im Bereich Interessenvertretung
- Anzahl der Mitarbeiter und die Namen derer, die mit Interessenvertretung für die eigene Organisation oder Auftraggeber/Kunden befasst sind
- Unteraufträge an Beratungsunternehmen/Berater, unabhängig davon, ob diese einen direkten Kontakt zur Politik haben oder nicht (Name, Adresse, Art der Beratungstätigkeit; keine Angaben müssen zum Inhalt und zur Honorierung des Beratungsauftrags gemacht werden)
- Wenn Subunternehmer als Interessenvertreter einen direkten Kontakt zu Amts- oder Mandatsträgern herstellen möchten, müssen sie sich zusätzlich separat registrieren.
- Politikbereiche, in denen Interessenvertretung betrieben wird, sind jeweils einzeln aufzuführen nach Auftraggeber/Kunde. Hierzu wird ein differenziertes Themenraster vorgegeben.

Kann es Konflikte mit Verschwiegenheitspflichten geben und wie sind diese lösbar? (B'90|GRÜNE)

Verpflichtende öffentliche Angabe im Register, ob und welchem **Verhaltenskodex** man sich freiwillig unterwirft: Kodizes wie die DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum, der Verhaltenskodex der de|ge|pol oder ein unternehmenseigener Kodex können angegeben werden, soweit sie den vom Gesetzgeber festzulegenden Mindestanforderungen genügen. Bestimmte Inhalte wie Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit, Integrität, Respekt, Trennung von Amt und Mandat, Vermeidung von Interessenkonflikten und Regelungen zur Annahme und Gewährung von Geschenken und Zuwendungen müssen in dem jeweiligen Kodex behandelt werden. Langfristig sollte begleitend ein einheitlicher Kodex erarbeitet werden.

Dem LobbyReg liegt eine einfache **Online-Registrierung** mit Verpflichtung zur regelmäßigen Aktualisierung der Angaben: Dabei müssen Informationen zu Kunden, Aufträgen und Mitarbeitern quartalsweise aktualisiert werden. Ein Überblick über die Einnahmen von Verbänden muss ebenfalls jährlich erfolgen.

Da oftmals **Mitarbeiter** von Unternehmen die konkreten Kontakte in der Interessenvertretungsarbeit führen, kann auf eine Nennung einzelner Namen nicht verzichtet werden. Dies gilt umso mehr, wenn diese aus früheren Tätigkeiten im politischen Raum heraus, den Gesprächspartnern auf Entscheiderseite bekannt sind und daher einfach in der Lage sind, ihre Auftragslage zu verschleiern.

Angesichts der rechtlichen und v.a. auch wettbewerblichen Implikationen, die die Offenlegung von Namen der Mitarbeiter mit sich bringen, ist zu überlegen, ob bestimmte Bereiche des LobbyReg zugriffsbeschränkt sind und nur Mitarbeitern von Ministerien oder Mandatsträgern und deren Mitarbeitern offen stehen.

Jenseits solcher spezifischen rechtlichen Fragestellungen befürworten wir ein generell **öffentlich im Internet** zugängliches LobbyReg, das nutzerfreundlich zu durchsuchen, zu sortieren, herunterzuladen und weiterzuverarbeiten ist.

Bestehen Bedenken gegen den Vorschlag, Namen von Mitarbeitern, die für Interessenvertretungen abhängig tätig sind, in einem öffentlichen Register zu nennen? (Die Linke)

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

Finanzielle Offenlegung: Ein besonders umstrittener Punkt ist die finanzielle Offenlegung von Aufträgen und Umfängen von Interessenvertretungsarbeit. Wichtig ist, dass die finanzielle Offenlegung keine Rückschlüsse auf einzelne Aktivitäten zulässt und auch wettbewerbsneutral erfolgt. Die Daten dürfen also nicht von solch einer Genauigkeit in Höhe oder bezüglich des Zeitpunktes erfolgen, dass sie vertrauliche oder wettbewerbsrelevante Erkenntnisse erlauben. Dies ist insbesondere für selbstständige Interessenvertreter und ihre Arbeit problematisch.

Solch detaillierten Angaben ist aber auch im Sinne der Transparenz kein Mehrwert zu entnehmen. Vielmehr ist entscheidend, dass die Größenordnung der insgesamt dem Lobbying zuzurechnenden, verausgabten Mittel dargelegt wird, um den Grad und die Art der Aktivitäten der Interessenvertretung einschätzen und nachvollziehen zu können. Denkbar sind Stufen, die grob sind und dennoch erkennen lassen, welche Formen der Interessenvertretungsarbeit bspw. durch Intermediäre vorgenommen werden:

- Informationsmanagement und Monitoring
- aktive Anbahnung und Begleitung von Kontaktgespräche sowie die Ausarbeitung von Positionspapieren
- Veranstaltungen wie Parlamentarische Abende und lokalisierte Ansprache von Mandatsträgern
- öffentlichkeitswirksame Kampagnen und systematische Bearbeitung verschiedener Stakeholdergruppen

Wichtig sind einheitliche Regeln, was Grundlage dieser finanziellen Daten sind: Generell empfehlen wir keine Vollkostenrechnung vorzunehmen, unternehmensinterne Zuarbeiten oder Kostenstellenlegung anderer Abteilungen oder gar des Vorstandes wegzulassen. 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.

Zentrale **Administration** durch IntB mit Sitz beim Deutschen Bundestag.

- Plausibilitätskontrollen der Angaben im Register.
- Prüfung, ob Rechte gewährt und Pflichten eingehalten werden.
- Erstellung eines schriftlichen Jahresberichts (Bundestagsdrucksache) und Einzelberichte für Ausschüsse. Verpflichtung zur Vorlage eines Einzelberichts, wenn mindestens ein Drittel der Ausschussmitglieder ihn dazu auffordern.

In welcher Weise und anhand welcher Belege sollten Lobbyisten ihre Finanzaufwendungen für Interessenvertretung offenlegen? Bestehen rechtliche Bedenken, wenn ja welche?

a. Wer sollte die Richtigkeit der Angaben prüfen und in welchem Verfahren?

b. Welche Verschleierungsmöglichkeiten bestehen oder werden bekanntermaßen genutzt, wirtschaftliche Aufwendungen für Interessenvertretungsarbeit zu verstecken, beispielsweise in Bilanzen? (Die Linke)

Welche Alternativen zu einer Rechtsaufsicht oder einer Selbstregulierung sehen Sie? (SPD)

- Bundestagsbeamte unterstützen ihn bei der Erfüllung seiner Aufgabe.
- Wahl durch den Deutschen Bundestag für die Dauer von fünf Jahren.

Immer wieder wird die **Frage des bürokratischen Aufwands** erörtert. Wir halten den Aufwand, der im Rahmen einer strukturellen Transparenz vorgenommen werden muss, für überschaubar und für rechtfertigbar. Der Aufwand übersteigt 20 Min je Mandat und Jahr nicht. Die finanzielle Offenlegung ist auf der Basis von Ist-Zahlen rechtssicher möglich und vom Aufwand her ähnlich vertretbar. Wir empfehlen jedoch eine Bagatellgrenze unterhalb derer Angaben nicht erforderlich sind: Kosten für Interessenvertretung unterhalb eines Auftragsvolumen von 10 TEU pro Quartal oder Mitarbeiter, die weniger als 10% ihrer Arbeitszeit in einem Mandat verbringen, sind nicht zwingend anzugeben. Dies gilt für Kundenbudgets und Organisationsbudgets.

Anders ist dieser Aufwand zu bewerten, wenn es um prozessuale Transparenz geht. Hier entstehen je nach Genauigkeit und Umfang der Angaben erhebliche Aufwendungen. Die Erfahrungen in Washington zeigen mögliche Extremwerte. Die Offenlegungspflichten, die jeden Kontakt im Einzelnen umfassen, können im Einzelfall Arbeitsaufwände im Verhältnis von 1:2 zur eigentlichen Interessenvertretungsarbeit umfassen. Wenn der Gesetzgeber also prozessuale Transparenz bspw. in Form eines Footprints schaffen will, so sollte er unseres Erachtens auch der öffentlichen Hand die Dokumentations- und Berichtspflichten auferlegen, wie dies bspw. bei der Europäischen Kommission heute schon der Fall ist.

Seitens des Deutschen Bundestages wäre mit ein Stab von fünf Mitarbeitern neben dem Beauftragten für Interessenvertretung zu rechnen. Hinzu käme für ein LobbyReg der erforderliche technische Aufwand.

Ort der Registrierung und Sanktionen: Die Registrierung erfolgt beim IntB.

Nach dem Vorschlag der de'ge'pol soll der IntB beim Deutschen Bundestag als dem auf Bundesebene gewählten Organ der Willensbildung angesiedelt sein und von diesem gewählt werden. In seiner Konstruktion soll er einem verfassungsmäßig vorgesehenen Beauftragten entsprechen, um seine Aufgaben hinreichend ausfüllen zu können und den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht zu werden.

In den Anträgen finden sich keine Angaben über die Kosten, die mit einem erweiterten Lobbyisten-Register verbunden wären (Personalbedarf für Aufbaue, Betreuung, Bescheidung, Rechtsmittelverfahren, etc.). Welcher Aufwand wird damit verbunden sein? (CDU/CSU)

Wie bewerten Sie die Kritik, ein Lobbyregister könne zu einem Übermaß an Bürokratie führen? Wo und wie müsste ein Lobbyregister geführt und beaufsichtigt werden? (SPD)

Von der Aufgabe her ist neben der Führung des Registers vorgesehen, dass der IntB durch entsprechende Berichte über die Redlichkeit der Einflussnahme bei der Vertretung von Interessen wacht. Damit wird weniger auf die Art des Absenders von diesbezüglicher Kommunikation abgestellt, sondern mehr auf die Frage der Form und Zulässigkeit des Einwirkens auf die Entscheidungsträger. Dabei kann sich aus einem eher abstrakt festgelegten Auftrag dann über die Jahre eine dezidierte und im demokratischen Diskurs gefestigte Auffassung entwickeln, was Redlichkeit der Interessenvertretung bedeutet.

Der IntB hat gegenüber den Bundesministerien und Bundesbehörden einen umfassenden Informationsanspruch über Kontakte zu Interessenvertretern und zur systematischen Vorgehensweise im Kontext der Vorbereitung, Begleitung und Nachbereitung von Gesetzgebungsverfahren. Er erstellt einmal im Jahr einen Jahresbericht.

Der IntB ist zugleich auch die Institution, die bei Verstößen gegen Registrierungspflicht oder bei falschen Angaben **Sanktionen** gegenüber den betreffenden Organisationen oder Personen ausspricht. Verstöße gegen einen freiwilligen Verhaltenskodex werden von den zuständigen Verbänden, berufsständischen Organisationen oder weiteren Selbstregulierungseinrichtungen sanktioniert und dann IntB gemeldet.

Der IntB kann bei falschen Angaben oder bei einem Verstoß gegen die Registrierungspflicht oder einen Verhaltenskodex oder die Redlichkeit der Interessenvertretung abgestufte Sanktionen aussprechen: Verwarnung, nichtöffentliche und öffentliche Rüge, bei schweren und wiederholten Vergehen Ordnungswidrigkeitstatbestand mit Geldbuße. Die Erfahrung im Rahmen solcher Verfahren, auch im Rahmen der freiwilligen Selbstkontrolle, zeigen, dass derartige Sanktionen nicht ohne gravierende Einflüsse auf Reputation und Geschäftschancen der jeweiligen Unternehmen bleiben. Insofern kann die Sanktionierung als hinreichend scharf betrachtet werden.

Die gesetzliche Grundlage des LobbyReg verlangt von allen Mitarbeitern von Bundesministerien, Bundesbehörden und Deutschen Bundestag Kontakt nur zu solchen Organisationen und Personen zu unterhalten, die im LobbyReg registriert sind. Mandatsträgern ist selbiges nahegelegt, ohne allerdings der Freiheit des Mandats zuwider zu handeln. Nichtregistrierung würde also die Arbeit eines Interessenvertreters weitgehend unmöglich machen.

Wie sollten Sanktionsmechanismen ausgestaltet sein? (SPD)

Welche Pflichten sind dort vorgesehen, welche Sanktionsmöglichkeiten gibt es und wer entscheidet darüber? (B'90|GRÜNE)

Welche unterschiedlichen Folgen der Nicht-Eintragung sind für den Zugang zu Exekutive und Legislative vorgesehen? (B'90|GRÜNE)

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? (Die Linke)

Stellungnahmen zu einzelnen noch offenen Fragen der Fraktionen

Fragenkatalog Bündnis'90 | Die GRÜNEN

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

Uns liegen keine Erkenntnisse über systematische begleitende Studien zur Einführung solcher Transparenzregister und deren Folgen für die Berufsausübung vor.

Fragenkatalog SPD

Wie beurteilen Sie die in den Anträgen konkret benannten Instrumente?

Wie ausgeführt, befürworten wir grundsätzlich die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters und eine höhere Transparenz in der professionellen Interessenvertretung. Wie ausgeführt, gibt es zahlreiche Übereinstimmungen mit den in den Anträgen enthaltenen Forderungen. Kritisch sehen wir unspezifische Forderungen nach prozessualer Transparenz, wie sie mit der finanziellen Offenlegung und dem legislativen Fußabdruck im Antrag der Fraktion Die Linke stehen. Ebenfalls lehnen wir es ab, den Austausch zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Administration weiter einzugrenzen – wie es offenbar der Überlegung zum Mitwirkungsverbot Externer beim Entwurf von Rechtssetzungsakten gemeint ist. Wenn es den Umstand meint, dass externe Mitarbeiter in Bundesministerien Interessenkonflikte offenlegen müssen und bei Vorliegen eines Interessenkonfliktes nicht am Verfahrensgegenstand beteiligt werden müssen, ist dieser Punkt zu begrüßen.

Ebenso können wir keinerlei Argumente erkennen, die aus Sicht eines Transparenzinteresses für die Offenlegung von Initiativen, die von Lobbyisten in der Vergangenheit (sic!) begleitet wurden, sprechen (Antrag B'90 | GRÜNE). Einen massiven Eingriff in den Wettbewerb stellt in diesem Antrag die Vorstellung dar, man müsse bei Beratungen und Agenturen das Gesamtbudget oder die Hauptfinanzierungsquellen offenlegen. Da viele Anbieter verschiedene Beratungsleistungen anbieten, würde dies zur Offenlegung auch solcher Zahlen führen, die nichts mit Interessenvertretung zu tun haben und überdies hoch vertraulicher Natur sein können.

Fragenkatalog Die LINKE

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)?

Unseres Erachtens ist dieser Zusammenhang extrem konstruiert. Weder existiert ein Transparenzregister, noch sind uns Überlegungen dafür bekannt, die so detailliert wären, dass die Offenlegungspflichten so kleinteilig wären, dass einzelne Vorgänge darin erfasst würden. Es werden immer Übersichtszahlen und Prozessschritte erfasst. Mithin ist ein Transparenzregister auch kein Hilfsmittel zur Bekämpfung von Vorgängen, denen kriminelle Energie zugrunde liegt.

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?

Der geltende gesetzliche Rahmen erscheint uns seit der Verabschiedung der UN Regelungen zur Anti-Korruption hinreichend. Die verschiedenen Kodizes, denen sich die Interessenvertreter bei der Registrierung unterstellen können, nehmen alle positiv Bezug hierauf.

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?

Im Falle einer Offenlegung von Finanzaufwendungen sind diese Veranstaltungsformen inkludiert. Im Sinne unserer Definition von Interessenvertretung ist dies auch inhaltlich zwingend.