



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung

Protokoll der 30. Sitzung

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Berlin, den 11. Mai 2016, 14:00 Uhr
Berlin, Paul-Löbe-Haus, Saal E 400

Vorsitz: Dr. Johann Wadepul, MdB (bis 16.05 Uhr)
Dr. Kristina Schröder (Wiesbaden), MdB (ab 16.05 Uhr)

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 6

- a) Antrag der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Transparenz herstellen – Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters

BT-Drucksache 18/3842

Federführend:

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und
Geschäftsordnung

Mitberatend:

Innenausschuss
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Berichterstatter/in:

Abg. Bernhard Kaster [CDU/CSU]
Abg. Sonja Steffen [SPD]
Abg. Dr. Petra Sitte [DIE LINKE.]
Abg. Britta Haßelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- b) Antrag der Abgeordneten Britta Haßelmann, Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen

BT-Drucksache 18/3920



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Brandt, Helmut Harbarth, Dr. Stephan Heck, Dr. Stefan Kaster, Bernhard Schröder (Wiesbaden), Dr. Kristina Uhl, Dr. Hans-Peter Wadephul, Dr. Johann	Hirte, Christian Schipanski, Tankred Seif, Detlef Stetten, Freiherr Christian von Straubinger, Max Sütterlin-Waack, Dr. Sabine Wanderwitz, Marco
SPD	Bartke, Dr. Matthias Fechner, Dr. Johannes Schieder, Marianne Steffen, Sonja Ziegler, Dagmar	Barnett, Doris Brunner, Dr. Karl-Heinz Högl, Dr. Eva Lambrecht, Christine Wiese, Dirk
DIE LINKE.	Sitte, Dr. Petra	Wunderlich, Jörn
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Habelmann, Britta	Keul, Katja

Unterschriftenliste zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung zu den Vorlagen

Antrag der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer
Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Transparenz herstellen - Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters

BT-Drucksache 18/3842

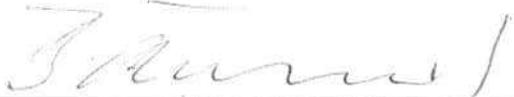
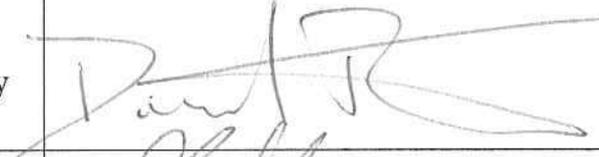
und

Antrag der Abgeordneten Britta Haßelmann, Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg,
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**Transparenz schaffen - Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten
einführen**

BT-Drucksache 18/3920

am Mittwoch, dem 11. Mai 2016, 14.00 - 17.00 Uhr

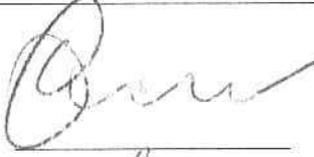
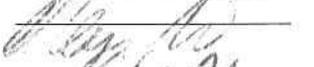
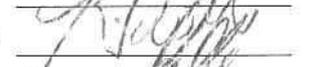
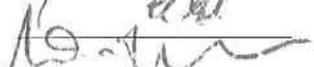
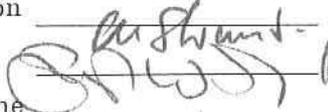
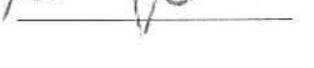
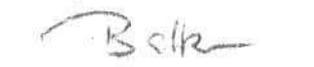
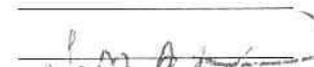
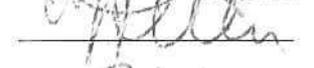
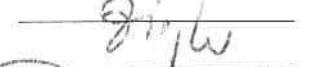
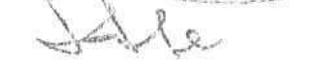
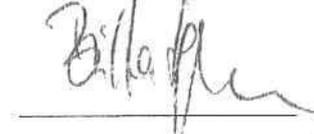
Jochen Bäumel Transparency International Deutschland e.V.	
Daniel Freund Head of Advocacy EU Institutions Transparency International	
Heiko Kretschmer Schatzmeister und Ethikbeauftragter der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V. de'ge'pol	
Timo Lange LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.	
Prof. Dr. iur. Utz Schliesky Direktor des Schleswig-Holsteinischen Landtages, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel	
Prof. Dr. Helge Sodan Fachbereich Rechtswissenschaft Öffentliches Recht Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Sozialrecht Freie Universität Berlin	



**Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und
Geschäftsordnung (1. Ausschuss) – Geschäftsordnungsangelegenheiten**
Mittwoch, 11. Mai 2016, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Brandt, Helmut		Hirte, Christian	
Harbarth Dr., Stephan		Schipanski, Tankred	
Heck Dr., Stefan		Seif, Detlef	
Kaster, Bernhard		Stetten, Christian Frhr. von	
Schröder (Wiesbaden) Dr., Kristina		Straubinger, Max	
Uhl Dr., Hans-Peter		Sütterlin-Waack Dr., Sabine	
Wadepuhl Dr., Johann		Wanderwitz, Marco	
SPD		SPD	
Bartke, Matthias, Dr.		Barnett, Doris	
Fechner Dr., Johannes		Brunner Dr., Karl-Heinz	
Schieder, Marianne		Högl Dr., Eva	
Steffen, Sonja		Lambrecht, Christine	
Ziggler, Dagmar		Wiese, Dirk	
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Sitte Dr., Petra		Wunderlich, Jörn	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Häbelmann, Britta		Keul, Katja	



**Sitzung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und
Geschäftsordnung (1. Ausschuss) – Geschäftsordnungsangelegenheiten**
Mittwoch, 11. Mai 2016, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
ZENTNER, CHRISTIAN	CDU/CSU	Zent
Schlegel, Axel	CDU/CSU	Schlegel
FRANIC, ANDREA	DIE LINKE	Fr
Heck, Katja	B90/Grüne	K. Heck
Gaschke, Thomas	B90/Grüne	T. Gaschke
Mermann, Petra	SPD	Mermann
Fischer, Eckhard	SPD	Fischer
Jürgens, Anne	SPD	Jürgens
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____



Tagesordnungspunkt 1

a) Antrag der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Transparenz herstellen - Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters

BT-Drucksache 18/3842

b) Antrag der Abgeordneten Britta Haßelmann, Volker Beck (Köln), Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Transparenz schaffen - Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen

BT-Drucksache 18/3920

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU): Meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Herren Sachverständige. Ich heiße Sie zu einer öffentlichen Anhörung des 1. Ausschusses des Deutschen Bundestages herzlich Willkommen. Lassen Sie uns gleich mal in die Materie einsteigen. Es ist beabsichtigt, dass wir – wie bei Anhörungen üblich – unseren Sachverständigen zunächst noch einmal Gelegenheit geben, ihre Überlegungen hier mündlich darzulegen. Es liegen von verschiedenen Sachverständigen schriftliche Stellungnahmen vor. Für die sind wir dankbar. Mein Verfahrensvorschlag geht dahin, dass Sie Ihre Vorstellungen in einem Eingangsstatement von maximal 10 Minuten erläutern. Damit wäre die erste Stunde verstrichen. Ich bin Ihnen – verstehen Sie es bitte nicht falsch – auch verbunden, wenn Sie es noch geraffter hinbekommen. Umso mehr Gelegenheit haben wir dann vertiefende Nachfragen der Abgeordneten zu besprechen. Ich würde es so machen, dass wir jetzt schlicht und ergreifend nach der alphabetischen Reihenfolge verfahren. Später haben wir dann hier ein relativ munteres Frage- und Antwortspiel vorgesehen, das ich nicht weiter reguliere, sondern bei dem einfach

derjenige fragt, der eine Frage hat und derjenige antwortet, der meint, dass er etwas zum Ergebnis beitragen kann. Ja? Wenn Sie einverstanden sind, dann würde ich Herrn Bäumel als Erstem das Wort erteilen.

SV Jochen Bäumel: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete, wir – Transparency International – möchten uns für die Möglichkeit bedanken, dass wir hier unsere Vorstellungen vortragen können. Daniel Freund zu meiner Linken, vom EU-Office, und ich haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben. Daniel Freund wird sich mehr auf die internationalen Aspekte beziehen, während ich einige Anmerkungen zum nationalen Bereich machen möchte. Über mehrere Legislaturperioden hinweg hat es immer wieder Anträge von SPD, Grünen und Linken zu einem verpflichtenden Lobbyregister gegeben. Die Unionsfraktion hat entsprechende Anträge immer abgelehnt. Ich habe mir die in den Parlamentsdebatten vorgetragenen Gründe angesehen und möchte auf die wichtigsten aus meiner Sicht kurz eingehen. Erstens: Es wird betont, dass Lobbyismus ein politischer Kampfbegriff sei, der in der Bevölkerung negativ besetzt sei. Schon deswegen gingen von ihm falschen Signale aus. Lobbyismus bedeute Interessenvertretung. Jede Abgeordnete und jeder Abgeordneter würden Interessen vertreten und dabei immer das Gemeinwohl im Blick haben. Das sei für eine Demokratie selbstverständlich. Als zweites Argument möchte ich die Feststellung nennen, dass wir bereits seit 1972 ein Lobbyregister haben. Drittens: Die Anträge – würden sie umgesetzt – würden ein „Bürokratiemonster“ hervorbringen. Und viertens: Das Wissen um die finanzielle Ausstattung der Lobbybüros würde die vorgebrachten Argumente nicht besser machen. Ich möchte mit dem Begriff des Lobbyismus beginnen, der die falschen Signale aussende. Es ist unbestritten, dass in einer funktionierenden Demokratie Stellungnahmen aus der Gesellschaft,



die die verschiedensten Interessen artikulieren und an die entsprechenden Institutionen wie Regierung und Parlament herangetragen, gehört und abgewogen werden müssen. Wenn dieser Prozess der Interessenvermittlung – die Einflussnahme – in der Bevölkerung so negativ besetzt ist, dann muss es dafür einige wesentliche Gründe geben. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, heißt es in Art. 20 des Grundgesetzes, und: „Sie wird vom Volk in Wahlen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeführt.“ Die Staatsgewalt wird also delegiert an Parlament und Regierung. Im Prozess der Wahrnehmung dieser Staatsgewalt scheint aus unserer Sicht die Ursache für die Unzufriedenheit der Bürger zu liegen. Das Vertrauen in Legislative und Exekutive scheint beschädigt. Soll Vertrauen auch funktionieren, so muss es die Möglichkeit der Kontrolle und der Überprüfung, der Selbstvergewisserung geben. Das setzt aber Transparenz voraus. Im rein parlamentarischen Prozess ist Transparenz durch öffentliche Debatten und öffentliche Anhörungen zum großen Teil gegeben. Die Entstehungsprozesse eines Gesetzentwurfes bleiben jedoch für die Öffentlichkeit intransparent. 78,5 % der Gesetzentwürfe wurden in der vorigen Legislaturperiode von der Bundesregierung eingebracht. Für Lobbyisten ist es seit jeher natürlich eine Binsenweisheit, dass die besten Möglichkeiten der Einflussnahme während des Entstehungsprozesses bestehen. Hier werden die Positionen für grundsätzliche Strukturen festgelegt. Hier etwas zu bewirken ist leichter, als Veränderungen in ausgeschriebenen Gesetzesentwürfen vorzunehmen. Auch wenn das sogenannte „Struck'sche Gesetz“ natürlich stimmt, dass keine Vorlage das Parlament so verlässt, wie es hineingegangen ist. Als Negativbeispiel für Intransparenz – zumindest zeitweilig – möchte ich zum Beispiel an die Verträge mit den Energiekonzernen beim Einstieg aus dem Ausstieg aus der Kernenergie von Anfang Dezember 2010 erinnern. Da bleiben Zweifel in der Bevölkerung, und das sind Schlüsselerlebnisse, die kleben

bleiben und die Vertrauen nicht gerade verstärken. Transparency plädiert deshalb für einen legislativen Fußabdruck in den Begründungen der Gesetzentwürfe, wie in unserem Papier dargelegt, und wir empfehlen eine Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages dahingehend, dass in der ersten Lesung auch darüber debattiert wird, welche Einflussnahmen stattgefunden haben, wer berücksichtigt wurde und wer nicht. Zu ändern wäre auch noch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien dahingehend, dass solche Angaben überhaupt zu machen sind. Das alles könnte man relativ leicht bewerkstelligen. Das würde aus unserer Sicht das Vertrauen in das Handeln der Regierung und des Parlaments stärken. Transparentes Regierungshandeln würde aus unserer Sicht auch bedeuten, dass die jeweiligen Ministerien, die Einflussnahmen auf Gesetzentwürfe, Verordnungen und Verträge online stellen. Gemeint sind Dokumente, auch wenn sie „Non-Papers“ heißen. Sie würden damit dem Geist des Grundgesetzes entsprechen, das ja für die Öffentlichkeit von Gesetzgebungsprozessen eintritt. Der zweite Punkt, den ich ansprechen möchte, ist das bereits vorhandene Lobbyistenregister. Seit 1972 gibt es ein Verbänderegister, in das die Verbände sich freiwillig eintragen können. Bei der ersten Veröffentlichung 1974 waren es 635 Verbände; heute sind es 2.300. Bis Mitte der Neunzigerjahre mochte der Begriff „Lobbyregister“ für die Verbändeliste noch richtig gewesen sein. Seither aber gibt es eklatante Veränderungen durch die Globalisierung, die Entwicklung der Finanzmärkte, die Auflösung der sogenannten „Deutschland-AG“ und möglicherweise auch durch das Beispiel Brüssel, wo Sie zum Beispiel teure Kurse belegen können, um sich zum Lobbyisten ausbilden zu lassen. Heute wird „Lobbying“ nicht mehr nur durch Verbände betrieben, sondern von Groß-, von Einzellobbyisten, von Unternehmensrepräsentanten, von Public-Affairs-, Agenturen, von Unternehmensberatungen und von Anwaltskanzleien. Es ist ein neuer Berufsbereich entstanden, und diesen Bereich bildet das jetzige Verbänderegister nurmehr zu einem Bruchteil ab.



Es ist also höchste Zeit, dass etwas mehr Licht in diesen Bereich kommt und dass es ein Lobbyregister gibt, das diesen Namen auch verdient. Das Register sollte verpflichtend sein, weil wir glauben, dass es dem Wesen unseres Grundgesetzes entspricht, wenn Einflussnahmen auf die Gesetzgebung transparent sind. Ross und Reiter sollten genannt werden. Angaben zu finanziellem Aufwand bilden vielleicht nicht immer die Qualität der Argumente ab. Aber sie sagen etwas aus über die Möglichkeiten der Einflussnahme und der dahinterstehenden Macht. Vielen Dank.

Vors. **Dr. Johann Wadephul** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank, Herr Bäumel. Und wir setzen die Anhörung fort mit den Ausführungen von Herrn Freund.

SV Daniel Freund: Vielen Dank. Vielen Dank auch von mir für die Einladung hier in den Ausschuss. Wie Herr Bäumel schon gesagt hat, werde ich mich in meinem Vortrag mehr auf die internationalen und europäischen Aspekte konzentrieren. Ich arbeite im Europabüro von Transparency International und betreue da im Besonderen den Lobbybereich. Unserer Ansicht nach sollte bei der Konzipierung eines deutschen Registers die internationale „Best Practice“ übernommen werden. Fehler, die andere Länder oder andere Strukturen bereits gemacht haben, sollte man nicht wiederholen. Im internationalen und europäischen Vergleich ist Deutschland, was die Transparenz von Lobbying angeht, seit der Einführung des Verbänderegisters 1972 immer mehr ins Hintertreffen geraten. Wir haben 2015 eine Studie veröffentlicht unter dem Namen „Lobbying in Europa“ und kommen dort zu dem Ergebnis, dass Deutschland unter den 19 EU-Staaten und den drei EU-Institutionen, die wir uns im Detail angeguckt haben, nur auf den 16. Platz kommt. In dieser zweijährigen Recherchearbeit haben wir also im

Detail analysiert, wie die Mitgliedsstaaten und Institutionen in 65 verschiedenen Bereichen abschneiden und jeweils einen Vergleich mit der internationalen „Best Practice“ vorgenommen. Die Indikatoren dabei reichen von der Qualität der Informationsfreiheitsgesetze über die Analyse der bestehenden Register, über die Verhaltensregeln für Lobbyisten sowie für Abgeordnete und Beamte, bis hin zur Organisation des Konsultationsverfahrens oder eventueller Expertengruppen. Die Spitzenplätze in unserer Studie belegen Slowenien, Litauen, Großbritannien und Österreich. Alle haben ein verpflichtendes Lobbyregister. Deutschland hat gerade im Bereich Transparenz mit nur 13 % besonders schwach abgeschnitten und kommt insgesamt nur auf ein Ergebnis von 23 %. Wie gesagt, handelt es sich dabei nicht um einen Vergleich mit einer theoretischen, nicht existierenden Größe, sondern lediglich in den 65 Einzelbereichen mit demjenigen Land, das am besten abschneidet. Das schlechte Abschneiden Deutschlands kann zu einem erheblichen Teil darauf zurückgeführt werden, dass es in Deutschland bisher kein Lobbyregister und keine dezidierte Gesetzgebung im Bereich Lobbying gibt. Acht EU-Länder und die europäischen Institutionen haben mittlerweile ein solches Register, und weitere Länder debattieren aktuell über die Einführung oder haben konkrete Gesetzgebungsvorschläge, wie Frankreich, Spanien und Italien. Andere Länder haben gerade ein Register eingeführt, zum Beispiel Irland. In Kanada und in den USA gibt es seit Jahrzehnten verpflichtende Lobbyregister. Die Europäische Kommission hat seit 2005 sukzessive ein Register aufgebaut, dem seit 2008 auch das Europäische Parlament beigetreten ist. Mittlerweile haben sich dort über 9.000 Organisationen freiwillig eingetragen. Damit Organisationen sich eintragen, wurden im Laufe der Zeit immer mehr Anreize geschaffen. So bekommen Eingetragene zum Beispiel automatische E-Mail-Nachrichten zu Konsultationsverfahren. Seit dem Beitritt des Europäischen Parlaments können Lobbyorganisationen zudem einen Hausausweis für



das Europäische Parlament bekommen, der den Zugang vereinfacht. Somit ist also dieser einfache Zugang ins Parlament mit dem Eintrag ins Register verbunden. Seit Dezember 2014 können nicht-registrierte Lobbyisten zudem keine Treffen mehr mit hochrangigen Mitgliedern der Europäischen Kommission bekommen. Wenn man also einen Kommissar oder seinen engsten Mitarbeiterstab oder die Generaldirektoren der Kommission treffen will, ist der Eintrag ins Register die Voraussetzung. Die Treffen mit diesem Personenkreis werden zudem im Internet veröffentlicht. Wir haben die 9.000 Treffen, die über die letzten 18 Monate veröffentlicht wurden, auch statistisch ausgewertet. Auch das Europäische Parlament erlaubt seit einigen Monaten, dass nur noch registrierte Lobbyisten an Anhörungen teilnehmen. Man kann also, wenn man nicht im Register steht, nicht mehr zu einer Veranstaltung wie dieser hier eingeladen werden. Somit befindet sich das EU-Transparenzregister aktuell in einer Art „Hybridstatus“. Rechtlich gesehen, ist es nicht verpflichtend; allerdings ist, wie gesagt, der Eintrag Voraussetzung für bestimmte Aktivitäten und Privilegien. Die klaren Schwachpunkte des aktuellen Registers sind, dass sich trotz dieser Anreize bisher nicht alle Lobbyorganisationen eingetragen haben. Besonders bei den Anwaltskanzleien gibt es weiterhin Vorbehalte. Auch die Datenqualität des Registers muss noch verbessert werden. Zwar werden die richtigen Angaben abgefragt, wie zum Beispiel die Tätigkeit, zu welchen Gesetzen konkret gearbeitet wird, Personal, Lobbyausgaben, welche Kunden eine Anwaltskanzlei oder eine Agentur vertritt, aber aufgrund der Freiwilligkeit und fehlender Kontrollen sind die Angaben oft fehlerhaft. Wir haben im September letzten Jahres eine Analyse der Daten des Registers vorgenommen und daraufhin Beschwerde gegen 4.253 Organisationen eingereicht. Das war zum damaligen Zeitpunkt mehr als die Hälfte der registrierten Organisationen, da die selbst einer einfachen Plausibilitätsprüfung nicht standhielten. Also entweder keinerlei Angaben zur Tätigkeit gemacht

wurden oder aber die Angaben zu Personal und Ausgaben in keinem Verhältnis zueinander standen. Also in dem Sinne, dass entweder das Gehalt geringer war als der Mindestlohn für Praktikanten in Brüssel oder aber so exorbitant hoch war, dass hier auch davon auszugehen war, dass die Angaben nicht korrekt sind. Wir sehen, dass es bisher an effektiver Kontrolle und an der Bestrafung derjenigen Organisationen mangelt, die wiederholt oder eklatant gegen den Verhaltenskodex für Lobbyisten verstoßen. Ich kann hier aus eigener Erfahrung sagen, dass selbst ein detaillierter Eintrag wie derjenige von Transparency International im Register kein übermäßiger bürokratischer Aufwand ist. Im Wesentlichen werden hier Daten veröffentlicht, die bei den allermeisten Organisationen für das interne Reporting oder für die Rückinformation an Kunden oder in unserem Fall an unsere Geldgeber so oder so produziert werden und es sich dann hier lediglich darum handelt, diese Daten auch öffentlich zugänglich zu machen. In einer großen Organisation wie der unseren mit über 100 rechtlich selbstständigen „Chaptern“, wie wir sie nennen, in über 108 Ländern in der Welt, diese Informationen zusammenzusammeln, bedeutet für uns einen zusätzlichen Arbeitsaufwand von ein paar Stunden im Jahr. Die Kommission Juncker hat jetzt versprochen, dass im Jahr 2016 ein verpflichtendes Register eingeführt wird und dieses dann auch den Rat der Europäischen Union umfassen soll. Aktuell findet dazu in Brüssel eine Konsultation statt, und wir gehen davon aus, dass dann nach dem Sommer die Verhandlungen zwischen den drei EU-Institutionen beginnen werden. Das Europäische Parlament arbeitet aktuell mit einem Initiativbericht unter Führung des deutschen Europaabgeordneten Sven Giegold die Parlamentsposition hierzu aus. Unsere Vergleichsstudie zeigt auch, dass bei der Regulierung von Lobbying allerlei schiefgehen kann. Eine Reihe von Voraussetzungen muss erfüllt werden, damit ein Register wirklich funktioniert. Wenn es starke Sanktionsmöglichkeiten gibt und eine gute unabhängige Behörde dieses Register



überwacht, wenn aber gleichzeitig die Definitionen von Lobbying so gewählt ist, dass 97 % der Lobbyisten nicht unter diese Definition fallen, wie es aktuell der Fall in Großbritannien ist, dann ist das Register nicht besonders aussagekräftig. Wenn auf der anderen Seite viele Organisationen in das Register kommen, inklusive einiger, die da vielleicht gar nicht hingehören, aber dann die Angaben, die gemacht werden im Register unvollständig, alt oder sonst wie fehlerhaft sind, wie eben im aktuellen EU-Register, dann ist das nicht unbedingt besser. Bei der Lobbyregulierung alles auf Anhieb richtig zu machen, ist also nicht einfach. Wir haben mit unserer detaillierten Rechercharbeit, gemeinsam mit Vertretern von Transparency International aus 20 Ländern, mit unseren Kollegen von „Access Info“ in Spanien, der „Open Knowledge Foundation“ und der „Sunlight Foundation“ in den USA, versucht, Hinweise zu erarbeiten, wie man das hinbekommen kann. Wir haben gemeinsam internationale Standards für Lobbyregulierungen erarbeitet. Diese Standards können als Blaupause verstanden werden, welche Aspekte eine robuste Lobbyregulierung abdecken muss. Und wir hoffen natürlich, dass der Bundestag diese Arbeit und diese Standards bei der Regulierung von Lobbying in Deutschland mit in Betracht zieht. Ich habe ein paar gedruckte Exemplare dieser Standards mitgebracht. Die sind aber sonst auch online einzusehen unter www.lobbyingtransparency.net. Natürlich beruhen unsere Hinweise in der schriftlichen Stellungnahme auch auf diesen Standards. Zum Abschluss möchte ich noch darauf hinweisen, dass ein Lobbyregister allein nicht für die nötige Transparenz, Integrität und Zugangsgleichheit in einer modernen Demokratie sorgen kann. Wir sehen in den USA, dass ein hervorragendes Lobbyregister wenig hilft, wenn gleichzeitig Parteispenden geheim und in unbegrenzter Höhe fließen können. Für Deutschland und den Deutschen Bundestag heißt das, dass man auch in Betracht ziehen muss, das Informationsfreiheitsgesetz zu modernisieren. Die Arbeit des Parlaments und im Besonderen die

Arbeit der Ausschüsse transparenter zu machen und einen legislativen Fußabdruck einzuführen. Aber ein gutes Lobbyregister ist ein wichtiger erster Schritt und vielleicht der Grundstein, dass Deutschland in Zukunft in diesem Bereich wieder eine internationale Führungsrolle übernehmen kann. Vielen Dank.

Vors. **Dr. Johann Wadephul** (CDU/CSU): Also das war ziemlich genau eine Punktlandung, Herr Freund. Vielen herzlichen Dank. Herr Kretschmer, bitteschön.

SV Heiko Kretschmer: Ja, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordneten, auch von mir einen herzlichen Dank, dass wir die Gelegenheit haben, zum ersten Mal nach der Debatte im März 2015 eine Diskussion hier zu führen, die seit 15 Jahren in dieser Stadt stattfindet, über die Frage, wie man mit Lobbyismus umgeht: Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung – de'ge'pol – gehört mit ihren Mitgliedern genau zu dem Personenkreis, den Sie regulieren und kontrollieren wollen. Und dessen Arbeit Sie hier erfassen wollen. Wir haben uns vor 13 Jahren gegründet, weil auch wir der Auffassung sind, dass es Probleme und Auswüchse gibt, die einer Regulation durchaus bedürfen, und dass Transparenz in diesem System nicht schaden kann. Trotzdem erlauben Sie mir, angesichts der Tatsache, dass wir erstmals eine solche Diskussion hier führen können, in meinen Ausführungen im Wesentlichen auf drei grundsätzliche Fragen einzugehen und am Ende stichwortartig auf die konkreten Punkte einzugehen. Erstens muss man sehr klar deutlich machen: Interessenvertretung und die Abwägung und Entscheidung über Interessen sind konstituierender Bestandteil demokratischer Staatswesen. Wer einen Angriff auf die Interessenvertretung startet, landet ganz schnell bei Staatsordnungen, wie wir sie aktuell in Russland oder in der Türkei erleben, mit „politischer Weisheit“ und Allmacht, und



gefährdet daher die Demokratie. Insofern geht es nicht um die Frage, die Interessenvertretung einzugrenzen, sondern muss es um die Frage gehen, nach welchen Regeln und Grundprinzipien sie erfolgt. Dabei ist es unseres Erachtens nach ganz wesentlich, denjenigen, die zu entscheiden haben – also insbesondere Ihnen –, was der Kontext von Interessen ist. Das heißt, Sie müssen wissen: Wer sitzt vor Ihnen? Warum sitzt er vor Ihnen? Wer finanziert diesen Verband? Wessen Interessen vertritt diese Initiative? Wer ist der Auftraggeber eines Beraters? Es muss eine strikte Trennung zwischen Interessenvertretungen auf der einen Seite und Interessenabwägungen/-entscheidungen auf der anderen Seite geben. Dort, wo dies durch grundrechtliche Belange – Stichwort Freiheit des Mandats – begrenzt ist, ist zumindest Transparenz ein Instrument der Offenlegung gegenüber den Wählerinnen und Wählern, wo potenzielle Interessenkonflikte liegen könnten. Es geht um die Wiedererlangung von Vertrauen der Bürger in die politische Willensbildung, das heißt auch insbesondere: das Vertrauen in diesen Prozess der Interessenvertretung, Interessenabwägungen/-entscheidungen. Sie wissen, dass Vertrauen und Transparenz zwei Dinge sind, die sehr eng beieinander liegen. Damit bin ich bei meinem zweiten grundsätzlichen Punkt. Ich habe jetzt mehrfach das Wort „Transparenz“ in den Mund genommen. Transparenz ist meines Erachtens ein durchaus zum Kampfbegriff geeigneter Begriff, weil er letztlich uferlos ist. Vollständige Transparenz ist nicht herstellbar, es sei denn, Sie würden jedes Treffen, das stattfindet, live im Internet streamen. Das will keiner und kann auch nicht funktionieren. In den letzten Jahren hat im Rahmen des politischen Diskurses in Berlin Mitte ein semantischer Diskurs stattgefunden hat, in dem es darauf ankam und gelungen ist, zwischen einerseits dem Lobbying – gleich Wirtschaftsvertreter, gleich wirtschaftliche Interessen – und andererseits Interessenvertretungen – gleich NGOs, gleich zivilgesellschaftliche Interessen – eine künstliche Trennung herbeizuführen. Diese hat natürlich auch interessengeleitet so stattgefunden, dass es um die

Delegitimierung von wirtschaftlicher Interessenvertretung geht. Vor diesem Hintergrund muss man sich die Frage, wenn wir über Transparenz reden, sehr genau anschauen. Unseres Erachtens nach ist es deswegen sinnvoll, Transparenz in drei Ebenen aufzuteilen. Erstens: Es gibt strukturelle Transparenz, das heißt die Offenlegung der Strukturen hinter einem Interessenvertreter. Wer ist der Auftraggeber? Die Punkte, die ich eben schon einmal auflistete. Unseres Erachtens nach ist das sinnvoll, möglich und notwendig. Zweitens: Prozessuale Transparenz, beispielsweise Vorschläge, wie „legislative footprint“, „financial disclosure“ – also Offenlegung von Finanzierungsstrukturen in ihrer Höhe und ihrem Umfang, sozusagen die Beschreibung des Prozesses der Interessenvertretung. Hier gibt es zahlreiche Punkte, die in der Diskussion sind, die grundrechtliche Fragen berühren. Die vielfach mit Erwartungen überfrachtet werden, die sich in der Praxis nicht erfüllen. Es führt natürlich nicht dazu, dass plötzlich alles verständlicher und akzeptierter ist und – siehe Washington – sehr schnell zu einem extrem hohen bürokratischen Aufwand führen kann. Nichtsdestotrotz gibt es sicherlich auch Punkte, die in der Diskussion sind, über die man sachlich reden kann und über die man auch im Rahmen einer Regulation nachdenken könnte. Dritte Ebene – die Ebene der inhaltlichen Transparenz. Hier reden wir über die Frage: Worüber/wozu wird lobbyiert? Was ist der Inhalt eines Mandats, eines Beraters oder eines Anwalts? Ich glaube, es liegt auf der Hand, dass hier Vertraulichkeitsfragen, berufsrechtliche Fragen etc. so gravierend betroffen sind, dass niemand das Interesse haben kann und in der Tat auch in der politischen Diskussion – außer dem Antrag der Piratenpartei im Abgeordnetenhaus von Berlin – niemand bisher inhaltliche Transparenz offensiv fordert. Mein dritter Punkt in der grundsätzlichen Ausführung ist der Umstand, dass wir letztlich mit dem, was hier in den Anträgen zur Abstimmung bzw. zum Vorschlag steht, nur einen Ausschnitt des eigentlichen Themas berühren. Es ist auch



schon deutlich geworden in den vorherigen Ausführungen, dass das Lobbyregister ein Instrument, aber letztlich nur ein Baustein ist. Ich würde die Diskussion gerne noch breiter aufmachen. Denn letztlich reden wir über die Frage, wie Interessenvortrag, wie Interessenberücksichtigung im weiteren politischen Prozess – auch in der Administration, auch in der Frage, wie Gesetze umgesetzt werden, wie Infrastrukturfragen heutzutage geplant werden – eine Rolle spielen. Wenn Sie alleine das Dilemma – die Kollegen von der CDU/CSU werden wissen, was ich meine – um die Frage nehmen, wer eigentlich abstimmen darf bei einer Entscheidung über die Erweiterung eines Flughafens in München. Wer sind die richtigen Adressaten der Interessen? Ein Beispiel. Oder ein anderes Beispiel: Wenn Sie sehen, dass ein nicht-deutsches Unternehmen einen hohen Betrag an eine deutsche NGO spendet, um aus wirtschaftlichen Interessen, diese dazu zu animieren oder ihre Arbeit zu unterstützen, Bürgerproteste gegen den Bau des Fehmarnbelt-Tunnels zu organisieren. Oder wenn Sie sehen, dass es inzwischen ein US-Unternehmen gibt, das in Zusammenarbeit mit einer Gesellschaft namens Change.org und abgeordnetenwatch.de quasi Transparenz als Geschäftsmodell gefunden hat, dann sehen Sie, dass auch zu dem Stichwort „Was findet an Camouflage statt?“ ein breiter Diskurs besteht. Ich will aber auch positiv dagegenstellen: Es gibt inzwischen erste Beispiele, wo etwa die Frage von IT-gestützten Gesetzgebungsentwicklungen – Stichwort Beamtenbesoldungsgesetz im BMJ (2009 glaube ich war das) – eine Rolle spielte und es gelungen ist, Komplexität zu reduzieren, Interessen strukturiert in den Prozess einzubinden. Ich glaube, dass wir schon darüber reden – es geht hier auch um moderne Gesetzgebung, es geht um die Frage, wie Interessen in einer sich rapide verändernden Gesellschaft artikuliert werden können. Deswegen vertreten wir seit 2012 die Auffassung, dass es gut wäre, wenn der Deutsche Bundestag hierzu – zu diesem Gesamtkomplex – eine Enquete-Kommission einberiefe. Und ich würde mich sehr

freuen, wenn das in der nächsten Legislatur passieren würde. Abschließend will ich einige Stichpunkte zu den konkreten Fragestellungen rund um ein Lobbyregister sagen. Wenn Sie ein solches Lobbyregister, das wir im Prinzip befürworten, schaffen, dann erstens bitte auf der Basis eines Bundesgesetzes und nicht auf der Basis von Geschäftsordnungen. Wenn, dann macht es Sinn, dass es sowohl für den Exekutiv- als auch für den Legislativbereich gilt, und das geht nur über Bundesgesetz. Zweitens: Bitte als Pflichtregister. Freiwillige Register erweisen sich tatsächlich als zahnlos, insbesondere verlagern sie aber von rechtssicherer Registrierung in den internen Bereich, also zum Berater, zur Kanzlei. Denn wenn ein Berater den Kunden A hat, der sich freiwillig registrieren lassen will, und den Kunden B, der sich nicht registrieren lassen will, hat er die Rechtsunsicherheit, wie eine saubere Registrierung seines Vorhabens aussieht. Drittens: Bitte Strukturdaten erheben. Nicht Prozessdaten, also keinen „footprint“ damit verbinden, sondern wirklich die Strukturdaten erfassen. Dazu gibt es Gutachten, die deutlich machen, dass das grundgesetzlich möglich ist, dass das auch die Freiheit der rechtsanwaltlichen Mandatsausübung nicht beschränkt und dass das die erforderlichen Transparenzdaten liefert, damit Sie wissen, mit wem Sie da eigentlich warum reden. Viertens: Bagatellgrenzen müssen geschaffen werden, damit die Registrierung abgegrenzt wird gegen den Vortrag von lokalen Interessen im Wahlkreis oder Bürgeransprache oder Ähnliches, damit nicht eine Registrierungsflut ausbricht. Fünftens: Wo soll registriert werden und wer soll sanktioniert werden? Dazu würde ich gerne noch zwei Sätze sagen, auch wenn es vielleicht dazu führt, dass ich 30 Sekunden überziehe. Ich glaube, es gibt da ein großes Missverständnis zwischen unserer Vorstellung, einen Interessenbeauftragten beim Deutschen Bundestag zu schaffen, und dem, wie das in der Unionsfraktion angekommen ist. Es geht nicht um die Aufsicht der Arbeit der Abgeordneten. Es geht um die Aufsicht der Registrierten. Es geht darum, jemanden zu haben,



der sozusagen Akteneinsicht bei den Registrierten, auch bei den Behörden hat, der damit in Lage ist, Problemfälle zu untersuchen und darüber gegebenenfalls nichtöffentlich oder öffentlich jemanden zu Rate zu ziehen, Stellung zu nehmen, Ermahnungen auszusprechen, öffentliche Rügen auszusprechen oder Geldstrafen zu verhängen. Also auch keine Berufsverbote, kein Streichen aus dem Register, was berufsrechtlich sicherlich problematisch wäre. Und das vor dem Hintergrund – ich persönlich sage das mit großem Bedauern, weil ich viele Jahre meines Lebens und viel Zeit in die Organe der freiwilligen Selbstkontrolle und Selbstregulierung dieser Branche gesteckt habe – dass man sagen muss: Selbstregulierung ist gescheitert. Und dafür gibt es einen strukturellen Grund, der darin liegt, dass anders als beim Presse- oder Werberat, die Vorgänge, die in der Regel problematisch sind – also Camouflage-Aktivitäten – ja gerade nicht öffentlich registriert stattfinden. Beim Presserat, beim Werberat habe ich die Produkte vor mir liegen und kann sie beurteilen. In der Selbstregulierung brauche ich entweder Akteneinsicht oder Whistleblowing. Die Erfahrung ist, dass diejenigen, die untersucht werden und sich auf eine einfache Schweigestrategie einlassen, am Ende in der Selbstregulierung immer mit Einstellung ihres Verfahrens rechnen können und nicht erfolgreich sanktioniert werden können. Deswegen, glaube ich – so leid mir das tut und so gerne ich es anders sehen würde – dass Selbstregulierung an der Stelle nicht greift, sondern in der Tat eine Institution geschaffen werden muss, die wir bei dem Interessenbeauftragten sehen, der abschließend noch einmal, damit das auch wirklich klar ist, nicht gedacht ist als Kontrolle der Arbeit der Abgeordneten, denn die Freiheit des Mandats möchten wir nicht begrenzen. Ich danke Ihnen.

Vors. Dr. Johann Wadepful (CDU/CSU): Den letzten Satz haben wir mit besonderer Genugtuung gehört, Herr Kretschmer. Vielen Dank Ihnen, und Herr Lange ist der Nächste.

SV Timo Lange: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, auch von meiner Seite vielen Dank für die Einladung zur heutigen Anhörung. Ich freue mich, hier als Vertreter von LobbyControl mit Ihnen über das Thema Transparenz bei der politischen Interessenvertretung sprechen zu können. Ich erhoffe mir einen konstruktiven Austausch, einen sachlichen Austausch. Das ist bei dem Thema nicht immer ganz leicht. Einige Hinweise dazu haben wir bereits in den vorherigen Stellungnahmen vernommen. Der Begriff „Lobbyismus“ ist politisch aufgeladen. Ebenso ist der Transparenzbegriff nicht ganz einfach. Beide Begriffe sind unscharf und werden oft mit verschiedenen Missverständnissen und Zuschreibungen in Zusammenhang gebracht, die ich hoffe, hier mit Ihnen heute klären zu können. Denn worum geht es eigentlich? Es geht um die Vertretung politischer Interessen. Ganz allgemein gesagt: Die zielgerichtete und organisierte Einflussnahme auf politische Entscheidungen, zum Beispiel und insbesondere bei der Gesetzgebung. Dabei ist es unerheblich für die Frage der Transparenz, welche Akteure das genau sind. Das sind nämlich, wie schon deutlich geworden ist, nicht nur Verbände, die politische Interessenvertretungen betreiben, die das auch zu Recht machen. Im Übrigen sind das eben Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, Anwaltskanzleien, die das im Auftrag machen, ebenso wie bestimmte Agenturen. Das ist einfach die Situation, in der wir uns hier in der Hauptstadt befinden. Das gehört zum Alltagsgeschäft Ihrer Arbeit; das gehört zum Alltagsgeschäft der Bundesregierung, und insofern müssen wir dieses Akteursspektrum entsprechend ernst nehmen als am Ende relevant für die politische Willensbildung. Die Adressaten sind natürlich das Parlament als legislatives Organ, aber eben auch die Organe der Exekutive, der Bundesregierung. Schließlich nehmen dort die meisten Gesetze, die meisten Rechtssetzungsakte ihren Anfang. Dort werden wesentliche Entscheidungen bereits im



Vorfeld getroffen, auch im Austausch mit Interessengruppen; zum Teil geregelt im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, aber wir reden hier – wenn wir über Lobbyismus sprechen – natürlich auch immer über einen Bereich des informellen Informationsaustausches, zunächst einmal zwischen Politik und politikexternen Akteuren. Das heißt also, wenn wir über Transparenz reden, müssen wir diesen Hintergrund berücksichtigen. Die bestehende Verbändeliste, die Herr Bäumel auch schon angesprochen hat, genügt diesen Anforderungen nicht, da sie nur einen kleinen Teil, spricht: die Verbände des Akteursspektrums abbildet und nur auf sie abzielt. Sie ist also kein Lobbyregister in dem Sinne, wie wir es von LobbyControl meinen. Auch der Bericht des Bundesinnenministeriums über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung ist übrigens kein Lobbyregister. Auch der wird gelegentlich in der Debatte als Lobbyregister bezeichnet. Das ist eine Problematik, die ja auch zum Teil in den Anträgen erwähnt wird. Sie ist aber zu trennen von der Frage: Wie stellen wir mehr Transparenz bei der politischen Interessenvertretung insgesamt her? Wir brauchen also ein Lobbyregister, das sowohl für die Interessenvertretung gegenüber dem Parlament als auch gegenüber der Regierung wirkt. Insofern begrüßen wir von LobbyControl die Anträge der beiden Oppositionsfraktionen, in denen das Lobbyregister jeweils eine zentrale Rolle spielt, wenn auch nicht die einzige. Zum legislativen Fußabdruck hat Herr Bäumel auch schon Einiges gesagt. Das wäre ein ergänzendes Instrument. Auch hier ist darauf zu achten, dass beides nicht zusammengeworfen wird. Es sind unterschiedliche Fragen, über die wir hier sprechen. Bedauerlich ist aus meiner Sicht, dass wir nicht über einen konkreten Vorschlag reden können, wie ein solches Lobbyregister ausgestaltet wird. Die Anträge nennen zwar Eckpunkte. Aber man kann natürlich sehr viel konstruktiver und besser über die Vor- und Nachteile, auch die verfassungsrechtlichen Fragen sprechen, wenn man einen Gesetzesentwurf

hat. Das ist etwas, was wir als LobbyControl auch in Zusammenarbeit mit der Organisation „abgeordnetenwatch.de“ uns vornehmen, dort mal einen Vorschlag zu machen, um einfach eine bessere Diskussionsgrundlage zu haben. Wir diskutieren – und das kommt hier auch ja zum Tragen – leider ja über beide Fragen: Das „Ob“ – brauchen wir eigentlich mehr Transparenz? Und vermischt damit das „Wie“. Wenn wir die Frage des „Ob“ zuerst klären könnten – oder auch Sie als Parlament diese Frage klären könnten – wäre schon viel gewonnen. Einigkeit gibt es in allen Stellungnahmen der Sachverständigen – soweit ich sie lesen konnte – und auch allen Anträgen, die vorliegen, in der Frage, dass politische Interessenvertretung wichtig für die politische Entscheidungsfindung, die Willensbildung ist. Das ist ein wichtiges Element und gehört dazu. Es geht nicht darum, hier etwas zu verteufeln, sondern es geht eben darum, klare und deutliche transparente Regeln für alle Akteure gleichermaßen aufzustellen. Es ist richtig, dass die Politik den Austausch findet mit Interessengruppen. Dass Demokratie nicht nur darin besteht, alle vier Jahre ein Kreuz zu machen, sondern regelmäßig mit den gesellschaftlichen Interessen eine Rückkopplung stattfindet. Wenn auch – und das ist auch ein großes Aber und trägt dazu bei, dass der Lobbyismus, politische Interessenvertretung so einen schlechten Ruf hat – die Akteure vor dem Hintergrund großer Ungleichgewichte arbeiten. Das betrifft die Ressourcen, das betrifft die Organisationsfähigkeit und meist daraus abgeleitet auch den Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Grundsätzlich ist dazu zu sagen, nur weil ein Interesse weniger fokussiert ist oder weniger finanziert ist oder schlechter organisiert ist, ist es dadurch nicht weniger legitim oder weniger wichtig oder richtig. Transparenz kann auch hier dazu beitragen, gleiche, faire Ausgangsbedingungen für die relevanten Akteure zu schaffen. Es kann dazu beitragen, einen Vertrauensverlust, der von vielen Seiten beklagt wird, in die parlamentarische Demokratie, in die Parteiendemokratie zu mindern. Intransparenz in einem so sensiblen Bereich wie



der politischen Interessenvertretung trägt mit dazu bei, dass bei einigen Teilen der Bevölkerung der Eindruck entsteht: Es wird Politik gegen „die kleinen Leute“ gemacht. Das trägt dazu bei, dass Bewegungen oder Parteien, die mit einfachen Antworten – vermeintlich einfachen Antworten – arbeiten, Zulauf bekommen und gegen „die da oben“ wettern. Transparenz ist also ein wichtiges Element zur Stärkung des Vertrauens in die Integrität der parlamentarischen Demokratie und ihrer Institutionen. Selbstverständlich muss es dabei auch darum gehen, klar abzugrenzen – und dazu hat Herr Kretschmer gerade einige sehr sinnvolle Anmerkungen gemacht – wer in ein solches Lobbyregister eingetragen werden muss und wer eben nicht. Es ist das Ziel, dass es um diejenigen geht, die eben organisiert Interessenvertretung betreiben und auch strategisch angelegt professionell auf politische Entscheidungen einwirken wollen. Bürgerinnen und Bürger, auch kleine Unternehmen oder sonstige Organisationen, die im Einzelfall mal mit Abgeordneten oder auch Vertretern der Bundesregierung in Kontakt stehen, müssen sich nicht irgendwelchen bürokratischen Regeln unterwerfen, müssen sich nicht eintragen. Das gilt es als Gesetzgeber bei einer solchen Regulierung sicherzustellen, dass der Kontakt, der Austausch zwischen insbesondere Bürgerinnen und Bürgern und ihren Abgeordneten in keiner Weise verstellt, behindert oder erschwert wird. Die Forderung nach mehr Transparenz in der Bevölkerung bei der politischen Interessenvertretung erhält großen Zuspruch. Nicht zuletzt haben wir als LobbyControl gemeinsam mit der Kampagnenorganisation „Campact“ knapp eine Viertelmillion Unterschriften gesammelt. Die Unterstützer sagen: „Ja, wir brauchen ein Lobbyregister. Wir finden es richtig, wenn diejenigen, die politische Interessen in Berlin vertreten, sich eben auch eintragen müssen.“ Wir haben auch eine Umfrage gemacht, aus der hervorgeht, dass knapp 80 % der Befragten – und zwar unabhängig von parteipolitischer Präferenz – eine solche Regelung sinnvoll finden. Übrigens ist

die Zustimmung auch bei den Befragten, die CDU und CSU als parteipolitische Präferenz angeben, so hoch. Ich mache an dieser Stelle Schluss.

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU): Herr Lange, vielen herzlichen Dank. Gegebenenfalls kann das in der Fragerunde ja vertieft werden und wir setzen jetzt fort mit Professor Schliesky.

SV Prof. Dr. Utz Schliesky: Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordneten. Ich schließe mich dem Dank meiner Vorredner für die Einladung an und freue mich über die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ohne Frage gibt es Auswüchse von Lobbyismus – einmal benutze ich diesen Begriff –, aber die dürfen nicht zur Diskreditierung ansonsten legitimer Interessenvertretung führen. So gesehen greife ich die Begriffsbestimmung von Herrn Bäumel auch auf, meine aber – anders als er – dass schon „Lobbyismus“ in der Tat negativ besetzt ist. Das kann man auch am Sprachgebrauch in Tageszeitungen und Ähnlichem feststellen. Deswegen spreche ich künftig von Interessenvertretung, denn darum geht es ja der Sache nach. Und bevor man zu einer bestimmten Sichtweise kommt, die natürlich auch vom jeweiligen Vorverständnis abhängt, ist es wichtig, die verfassungsrechtliche Ausgangslage anzusehen, die ja auch zu beachten wäre, wenn man ein solches Lobbyistenregister – ob nun gesetzlich oder geschäftsordnungsrechtlich – verankern wollte. Zunächst einmal: Interessenvertretung kann sich auf Grundrechte stützen. In der Regel auf das Grundrecht, dass der Tätigkeit zugrunde liegt. Das können Berufsverbände sein, die sich auf Artikel 12 des Grundgesetzes stützen können. Das können Hobbys sein mit allgemeiner Handlungsfreiheit und, und, und. Da ist fast der ganze Grundrechtskatalog im Angebot. Wenn die Interessenvertretung institutionalisiert erfolgt, dann kommt Artikel 9 Abs. 3 des Grundgesetzes ins



Spiel, eben als vorbehaltlos gewährleistetes Grundrecht. Und – sehr wichtig – es kommt auf der anderen Seite das freie Mandat, das ein grundrechtsgleiches Recht nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes ist, in die Waagschale. Und dieses freie Mandat schützt auch den selbstgewählten Kontakt zu Interessenvertretern und auch das vertrauliche Gespräch mit Interessenvertretern, wenn die oder der Abgeordnete das eben möchte. Und dass das freie Mandat im Mittelpunkt der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes steht, muss ich in dieser Runde, glaube ich, nicht sonderlich betonen. Das hat das Bundesverfassungsgericht in der vergangenen Woche ja nun auch noch einmal sehr nachdrücklich betont, dass Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 der Ausgangspunkt der gesamten parlamentarischen Tätigkeit ist. Dementsprechend muss das an den Anfang aller Betrachtungen gestellt werden. Wenn man jetzt auf der anderen Seite das Wort oder den Begriff „Transparenz“ nimmt, der heute ja auch schon sehr oft gefallen ist, dann muss man zunächst einmal staatsrechtlich ernüchternd feststellen, dass Transparenz kein Verfassungsprinzip ist. Das gibt es nicht im Grundgesetz. Das steht da nicht. Auch wenn man in vielen Debatten der vergangenen Wochen, Monate und Jahre den Eindruck haben könnte, dass irgendwo im Grundgesetz ganz vorne hinter der Menschenwürde „Transparenz“ stünde. Dem ist nicht so. Öffentlichkeit gibt es im Grundgesetz. Transparenz ist aber nicht deckungsgleich mit Öffentlichkeit. Öffentlichkeit ist auch nicht ein absoluter Wert, sondern Öffentlichkeit ist ein Prinzip, nach Artikel 42 Abs. 1 des Grundgesetzes ein Funktionsprinzip für den Deutschen Bundestag. Ein Prinzip hat nun einmal verfassungsrechtlich die Eigenart, der Abwägung mit anderen gleichrangigen oder gegebenenfalls jedenfalls kollidierenden Verfassungsgütern offen zu stehen. Deswegen möchte ich schon einmal sehr deutlich sagen – weil mich ein wenig verwundert, dass so der Eindruck in manchen Diskussionen und auch Stellungnahmen entsteht, dass totale Transparenz ein Maximum an Demokratie

bewirken würde –: Das ist mit Sicherheit falsch. Und das sagt ein Staatsrechtler eher selten. In der Regel sagen Juristen: Es ist vertretbar. Aber totale Transparenz gleich maximale Demokratie ist einfach falsch. Denn Totalität hilft im Verfassungsstaat des Grundgesetzes, glaube ich, sehr selten. Es war mir wichtig, das an den Anfang zu stellen, weil man diese Abwägung vornehmen muss. Wenn Sie überlegen, ein solches Gesetz oder ein Lobbyistenregister als Anhang zur Geschäftsordnung vorzusehen, dann müssen Sie dabei ja bedenken, dass Sie mit Regelungen, wie sie als Eckpunkte in den Anträgen genannt sind und die in die Autonomie der institutionalisierten Interessenvertreter eingreifen – möglicherweise in die Interessenvertretung als Tätigkeit – in das freie Mandat eingreifen und vermutlich ohnehin eine gesetzliche Grundlage brauchen. Das wird bei Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes schon gar nicht anders dann gehen. Auf der anderen Seite müssen Sie aber sehen: Was ist das gegenläufige Interesse? Und das ist eben nicht so hoch, wie es häufig dargestellt wird. Transparenz ist kein Selbstzweck und kein Verfassungsprinzip, das etwa zur Einschränkung vorbehaltlos gewährleisteter Grundrechte geeignet wäre. Daraus folgt, dass sehr enge Grenzen für ein Lobbyregister bestünden, das über das jetzige Register hinausgeht. Mehr ist verfassungsrechtlich kaum machbar, weil Sie immer – wie gesagt – die Schutzgüter des freien Mandats, der Grundrechte der betroffenen Interessenvertreter sehen müssen. Um es deutlich zu sagen: Damit rede ich nicht Auswüchsen von Lobbyismus – da benutze ich Lobbyismus wieder – das Wort. Aber es gibt jetzt schon verfassungsrechtliche Grenzen. Es gibt einfach gesetzliche Grenzen, die so manche Auswüchse gegebenenfalls auch unter Strafe stellen, § 108e des Strafgesetzbuches – Abgeordnetenbestechung – ist ein verschärfter Straftatbestand. Und es gibt – verfassungsrechtlich aus dem Demokratieprinzip ableitbar und vom Bundesverfassungsgericht ja auch deutlich gemacht – Grenzen, die aus dem Gebot demokratischer Legitimation folgen. Das bedeutet, dass Sie in einer



Meinungsbildungsphase, in der Interessen auf dem Markt der Meinung frei artikuliert werden, auch als Interessenvertreter weitestgehende Freiheiten haben, Ihre Interessen in den parlamentarischen Betrieb einzubringen. Wenn aber die Beratungsphase beginnt – und das sehen wir ja hier in der parlamentarischen Beratungsphase – hat eben nicht mehr jeder einfach die Möglichkeit, sich hinzusetzen und seine Interessen zu artikulieren. Sondern dann bestimmen Sie. Sie bestimmen, wen Sie einladen. Sie bestimmen, ob und wie Sie mit uns sprechen. Und dann kommt die Entscheidungsphase. Die Beratungsphase dauert natürlich länger. Das Vorhaben geht noch in die Fraktion; es gibt noch eine erste, zweite und vielleicht dritte Lesung und irgendwann steht eine Entscheidung. In diese Entscheidung hat kein Interessenvertreter sich einzumischen. Wenn dort sichtbar würde, dass jemand Externes diese Entscheidung beeinflusst, dann wäre es verfassungswidrig. Das kann das Bundesverfassungsgericht auch heute schon feststellen. Das Gebot demokratischer Legitimation war ja schon sehr häufig ein Grund, Gesetze für verfassungswidrig zu erklären, weil dort nicht die demokratische Legitimationskette, von der das Bundesverfassungsgericht spricht, eingehalten wurde. Auch hier haben Sie also eine Grenze, die man meines Erachtens etwas stärker in den Blick nehmen müsste, wenn man über Interessenvertretung spricht. Auf der anderen Seite – und das ist ja von allen Vorrednern auch gesagt worden – gehört Interessenvertretung zur Demokratie. Das hat auch der Landtag Brandenburg festgestellt, der sich sehr intensiv mit dieser Frage auseinandergesetzt hatte, dass eben Interessenvertretung zum Wesensmerkmal einer parlamentarischen, einer funktionierenden Demokratie heutigen Zuschnitts gehört. Vor dem Hintergrund sollte man auch immer sehen, dass eine responsive Demokratie – wie Politikwissenschaftler sagen würden – geradezu den Austausch von Meinungen, den Austausch von Interessen verlangt, weil eine inhaltliche Rückkoppelung gewollt ist. Die Alternative wäre

nämlich zu sagen: Nur im Wahlkampf und bis zur Wahl gibt es noch einmal kurz Interessen, die formuliert werden, und danach muss wieder vier Jahre Ruhe sein. Das ist ja nicht das Vorstellungsbild, das unser Grundgesetz von Demokratie hat, und wir alle, glaube ich, auch nicht. Sondern wir wollen ja einen inhaltlichen Austausch, um möglichst viel Stimmung und viele Interessen der Gesellschaft aufzunehmen. Da sind manche natürlich in der Formulierung der Interessen besser und manche schlechter. Das ist aber der Wettbewerb von Meinungen, der stattfindet. In den letzten anderthalb Minuten möchte ich nur auf ein paar praktische Gesichtspunkte hinweisen. Da ich ja dazu aus meinem Hauptberuf als Parlamentsdirektor auch ein bisschen etwas sagen kann. Ich bin der festen Auffassung, dass eine Parlamentsverwaltung ungeeignet ist, ein solches Register zu führen und zu überwachen. Das führt dann auch zu dem, was ja viele Vorredner sagten, dass natürlich ein Register, das nicht hinreichend überwacht und sanktioniert wird, auch nicht viel wert ist. Da ist eben das Problem, dass Parlamentsverwaltungen keine Ordnungsverwaltungen sind, sondern Serviceverwaltungen für die Abgeordneten. Das leben auch die Kolleginnen und Kollegen, die in der Parlamentsverwaltung arbeiten. Die wollen nicht Abgeordnete kontrollieren. Die sind auch nicht ausgestattet, um externe Interessenvertretungen zu überwachen und zu sanktionieren. Das können die gar nicht. Und über den bürokratischen Aufwand: Das ist ein anderes Thema. Dazu müsste man wissen, wie ein konkreter Entwurf aussähe. Aber allein die Kultur einer solchen Parlamentsverwaltung steht einer solchen Aufgabe entgegen. Deswegen geht da mehr als das Register, das der Bundestagspräsident jetzt führt, aus meiner Sicht sozusagen verwaltungskulturell nicht. Ein letzter praktischer Gesichtspunkt oder zwei kleine: Man muss, glaube ich, aufpassen, dass nicht ein Klima des Misstrauens entsteht. Denn das erleben wir heute sehr schnell. Gerade wenn, möglichst online, sehr viel Transparenz hergestellt wird, kann etwas, was



durchaus auch gut gemeint ist, auch umschlagen zu einem Vertrauensverlust durch eine Art Pranger. Jeder, der dort drin ist, mag sich an den Pranger gestellt fühlen, und dann erreichen wir nicht mehr Vertrauen in die Demokratie, sondern noch weniger. Das ist die Gefahr, die ich sehe. Bis hin zu Denkverboten, die bei Mitarbeitern, bei Abgeordneten entstehen können, weil man ja weiß: Wenn man jetzt mit jemandem spricht und diskutiert, wird es öffentlich, und es wird gleich ein großes Thema in den Medien, und schon ist das Denkverbot – jedenfalls faktisch – ausgesprochen. So viel vielleicht als allgemeine Einführung. Vielen Dank.

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU):

Herzlichen Dank Ihnen, und Herr Professor Sodan ist der letzte in der Reihe der Anzuhörenden. Bitte.

SV Prof. Dr. Helge Sodan: Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren. Beide Anträge zur Einführung eines verbindlichen Lobbyistenregisters lassen erkennen, dass es jedenfalls um Interessenvertretungen gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern geht. Vor allem in Anbetracht ihres jeweils begrenzten Betätigungsbereichs haben Interessenvertreter regelmäßig weder den Willen noch die Fähigkeit zur Übernahme der politischen Macht. So dass sie sich auf das Bemühen um Einflussnahme staatlicher Entscheidungsträger beschränken und sich insoweit von politischen Parteien unterscheiden, welche nach Ausübung der Gesamtmacht streben. Das Bundesverfassungsgericht hat schon 1956 die Legitimität der Einflussnahme von Interessengruppen auf die parlamentarische Arbeit anerkannt und ausgeführt, es sei an sich verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass Interessentengruppen auf die Mitglieder des Parlamentes einzuwirken versuchen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und

gegebenenfalls inwieweit solche Partikularinteressen in einem Gegensatz zu den sogenannten Gemeinwohlbelangen stehen oder stehen müssen. Unterscheiden lassen sich absolute und relative Gemeinwohlbelange. Das Bundesverfassungsgericht sprach in seiner Judikatur schon früh von den absoluten – das heißt allgemein anerkannten – und von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängigen Gemeinschaftswerten, zu denen es etwa die sogenannte Volksgesundheit zählt, bezüglich derer eine grundrechtliche Schutzpflicht des Staates besteht. Relative öffentliche Interessen sind hingegen solche, die dem einfachen Gesetzgeber nicht durch die Verfassung in diesem Sinne vorgegeben sind, sondern die sich erst aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Zielen ergeben. Die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt. Bei der Bestimmung von relativen öffentlichen Interessen hat der Gesetzgeber – und das ist wichtig zu betonen – eine weitgehende Gestaltungsfreiheit. Welche Interessen durch gesetzliche Regelungen konkret verfolgt werden, hängt zwar nicht im derzeitigen Deutschen Bundestag, aber doch oft von knappen Parlamentsmehrheiten ab, die von Vertretern politischer Parteien gebildet werden, deren Überzeugungen nicht selten den Vorstellungen großer Gruppen der Gesellschaft entsprechen. Auf diese Weise können unabhängig von der Tätigkeit sogenannter Lobbyisten Partikularinteressen zu Gemeinwohlbelangen werden. Eine lebendige Demokratie ist gerade durch die ständige politische Auseinandersetzung über die mit gesetzlichen Maßnahmen zu verfolgenden Interessen gekennzeichnet. Infolgedessen muss nicht zwangsläufig ein scharfer Gegensatz zwischen Gemeinwohlbelangen auf der einen Seite sowie Einzel- und Gruppeninteressen auf der anderen Seite bestehen. Das gilt erst recht, sofern man davon ausgeht, dass das Gemeinwohl sich aus einem Ausgleich aller relevanten Interessen ergibt. Der parlamentarische Beratungsdienst des Landtages Brandenburg hat



2011 zu Recht verfassungsrechtliche Bedenken gegen gesetzliche Vorschriften in einem Lobbyistengesetz, welche die Bundesregierung verpflichten, aus der Abgrenzung der Verfassungsräume vom Bundestag als Legislative und der Bundesregierung als Exekutive hergeleitet. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk notwendigerweise einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung voraus. Dazu gehört zum Beispiel die Willensbildung der Regierung selbst – sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und internen Abstimmungsprozessen vollzieht. Überträgt man diese Judikatur auf gesetzliche Verpflichtungen der Bundesregierung im Sinne der beiden Anträge der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, so wäre der regierungsinterne Abstimmungsprozess grundsätzlich betroffen. So dass ein Lobbyistenregister – je nach Ausgestaltung – zumindest teilweise an der Grenze der exekutiven Eigenverantwortung scheitern müsste. Die Ausgestaltung eines Lobbyistenregisters kann auch in grundrechtlicher Hinsicht zu erheblichen Problemen führen. Bundesrechtlich geregelte Pflichten in einem Lobbyistenregister, etwa Daten zu Auftragsverhältnissen, der Mitgliederstrukturen oder den finanziellen Aufwendungen eines Verbandes oder Unternehmens zu offenbaren, würden in das vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht umfasste Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreifen, demzufolge der Betroffene grundsätzlich selbst entscheiden kann, ob, wann und wie persönliche Lebenssachverhalten offenbart werden. Auch eine juristische Person kann Grundrechtsträgerin des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sein. Das Grundrecht der Berufsfreiheit bezieht in seinen Schutz auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ein. Darunter werden alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur

einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind, und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Der parlamentarische Beratungsdienst des Landtages Brandenburg hält es daher für problematisch, von Unternehmen die Offenlegung von Firmeninterna wie dem Gesamtbudget oder dem Budget für Öffentlichkeitsarbeit zu verlangen. Erkennt man nun allerdings einen legitimen Zweck darin, dass ein Lobbyistenregister zur Transparenz der Einflussnahme Dritter auf die Willensbildung in Parlament und Regierung und so mittelbar zur Wahrung der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit der ersten und zweiten Gewalt beitragen soll, so könnten zwar die mit Offenbarungspflichten verbundenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Grundrecht der Berufsfreiheit gerechtfertigt sein. In jedem Falle wären aber formell-gesetzliche Regelungen unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips erforderlich. Das Bundesarbeitsgericht stellt in einer Begründung zu einem Urteil aus dem Jahr 2005 klar, dass zu der grundrechtlich zu Gunsten von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften geschützten Koalitionsfreiheit auch das Recht gehört, im gesamten Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen die organisierten Gruppeninteressen gegenüber dem Staat und den politischen Parteien darzustellen und zu verfolgen. Daher fallen darunter auch Aktionen der Gewerkschaften, mit denen arbeits- oder wirtschaftspolitische Forderungen gegenüber Regierung oder Gesetzgeber vertreten werden sollen. Aus dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit folgt insoweit also ein Zugangsrecht der Koalitionen zu Abgeordneten und Regierungsmitgliedern, sofern sich diese auf entsprechende Kontakte einlassen, wozu sie natürlich nicht verpflichtet sind. Eine solche durchaus als Lobbyismus zu bezeichnende, aber spezifisch koalitionsmäßige Tätigkeit ist durch Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes in besonderer Weise grundrechtlich geschützt. Registrierungs- und Offenbarungspflichten in Bezug auf



verbindliche Lobbyistenregister sowie Sanktionen als Folgen von Verstößen gegen derartige Pflichten, würden in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit eingreifen. Sollte die Offenlegung finanzieller Grundlagen der Koalitionen in einem Lobbyistenregister vom Gesetzgeber verlangt werden, ließen sich zusätzlich zumindest mittelbare Beeinträchtigungen der Koalitionsfreiheit feststellen. Denn mit verpflichtenden Angaben etwa zum Gesamtbudget oder den Hauptfinanzierungsquellen einer Organisation in einem öffentlich zugänglichen Register – wie sie der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorsieht – könnte die Verhandlungsposition einer Koalition als Tarifpartei geschwächt werden, wenn die andere Tarifpartei Einblick in die finanzielle Leistungsfähigkeit erhielte. Also etwa ein Arbeitgeberverband einen Eindruck vom Umfang der Streikkasse einer Gewerkschaft gewänne. Für die Eingriffe in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit, welches sich aus Registrierungs- und Offenbarungspflichten in Bezug auf verbindliche Lobbyistenregister sowie Sanktionen als Folgen von Verstößen gegen derartigen Pflichten unmittelbar oder mittelbar ergeben würden, bestünde keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Das Demokratieprinzip taugt zu dieser Rechtfertigung schon deshalb nicht, weil die Vertretung von Interessen gegenüber Legislative und Exekutive nicht nur als legitim, sondern innerhalb eines demokratischen Systems auch als unverzichtbar anzusehen ist. Nach allem stoßen die in den Anträgen der beiden Oppositionsfraktionen geforderten Registrierungs- und Offenbarungspflichten sowie Sanktionen als Folgen von Verstößen gegen derartige Pflichten auf schwerwiegende verfassungsrechtliche Einwände. Schon aus diesem Grund empfehle ich dem Deutschen Bundestag, diese Anträge abzulehnen. Zur Herstellung notwendiger Transparenz ist die beim Präsidenten des Deutschen Bundestages geführte öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern ausreichend. Zumal das vom Grundgesetz und der

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgezeichnete Gesetzgebungsverfahren, der interessierten Öffentlichkeit vielfältige Einblicke ermöglicht und damit die notwendige Transparenz sicherstellt. Ich bedanke mich sehr für die Aufmerksamkeit.

Vors. **Dr. Johann Wadepful** (CDU/CSU): Herr Sodan, meine Herren, herzlichen Dank. Das waren jeweils prägnante Vorträge, die haben erkennen lassen, was Ihre Empfehlungen sind. Dennoch gibt es sicherlich die eine oder andere Nachfrage. Zunächst wird der Kollege Kaster beginnen, und dann fahren wir mit den Kolleginnen Haßelmann und Sitte fort. Herr Kollege Kaster.

Abg. **Bernhard Kaster** (CDU/CSU): Ja, sehr geehrte Damen und Herren. Zunächst einmal herzlichen Dank für Ihre umfassenden Vorträge mit den verschiedensten Aspekten. Lassen Sie mich – ich halte es für notwendig in einer öffentlichen Anhörung, nachdem Sie teilweise ja auch ein Bild gezeichnet haben von der Thematik – eine grundsätzliche Bemerkung voranstellen. Zunächst einmal möchte ich feststellen – ich denke, das kann man für alle Fraktionen sagen –, dass wir ein hohes Interesse daran haben, dass in der Öffentlichkeit kein Bild entsteht und dass uns das besorgt, wenn das Bild entsteht, dass Lobbyismus sich in einer dem Allgemeinwohl entgegenstehenden Weise entwickelt und an bestimmten Stellen notwendige Transparenz nicht gegeben wäre. Wir leben im Parlament von Vertrauen. Es muss Vertrauen in die Politik und in den einzelnen Abgeordneten bestehen. Wenn solch ein Bild – wie das oben beschriebene – entsteht, muss uns das berühren, und wir müssen darüber nachdenken. Es berührt uns aber noch umso mehr, wenn ein solches Bild aufgrund eines Szenariums entsteht, das beispielsweise an einer Diskussion zum Lobbyistenregister festgemacht wird. Wenn wir den Eindruck haben, dass dieses Szenario letztlich in



ganz großen Teilen ein Zerrbild darstellt und in einem vollkommenen Widerspruch steht zur eigenen Abgeordnetentätigkeit, die beispielweise ich in meiner vierten Legislaturperiode kenne. Sie haben überwiegend von Verbänden, von Einwirkungen hier in Berlin gesprochen. In den Anträgen ist die Rede von natürlichen und juristischen Personen auf den verschiedensten Ebenen bis hin zu Anregungen, dass im Gesetzesverlauf nachher festgehalten werden müsse, wann mit wem wo darüber gesprochen wurde bzw. welcher Verband und welche Personen Einfluss auf den Gesetzgebungsgang gefunden haben. Dazu will ich – ich halte es einfach für notwendig – ein kurzes Beispiel geben, wie die Abgeordnetentätigkeit aus meiner Sicht in Verbindung mit Interessenswahrung aussieht. Wir sind als Abgeordnete, als Volksvertreter Interessensvertreter. Wir sind jeden Tag damit konfrontiert, mit Interessen umzugehen. Das fängt bei unseren Wahlkreisen an, und ich behaupte, ich und viele Kollegen hier sind konsequente Verfechter der Interessen eines Wahlkreises. Mancher Minister kann ein Lied davon singen, wie die Abgeordneten mit den Dingen umgehen. Beispielsweise: Wir diskutieren derzeit ein Krankenhausstrukturgesetz. Dazu lade ich die Verwaltungsleiter der Krankenhäuser meines Wahlkreises ein. Das ist meine Aufgabe, darin sehe ich meine Aufgabe. Ich weiß auch bei dem Gespräch, dass sie die Interessen der Krankenhäuser vortragen und dass das nicht unbedingt gleichzeitig möglicherweise die Interessen der Patienten oder der Krankenversicherungen sind, sondern das ist eine Meinung. Aber das halte ich auf der örtlichen Ebene für enorm wichtig. Als ehemaliger Bürgermeister habe ich bei meiner Arbeit auch die Interessenslage der Kommunen, der Gemeinde und Städte besonders im Blick. Ich halte auch das für eine Aufgabe, die ich hier von meiner Prägung her wahrzunehmen habe. Oder: Montags und dienstags treffen sich die Landesgruppen, also die Abgeordneten aus den Bundesländern. Dann sind Anfragen da, dass zum Beispiel ein großer

kirchlicher Träger oder Sozialeinrichtungen oder der Landesverband der Steuerberater oder der Landesverband der Schornsteinfeger um ein Gespräch bitten. Diese Gespräche werden dann geführt. Da geht es um bestimmte Interessen, die formuliert werden und in den Abwägungsvorgang eines Gesetzgebungsverfahrens Eingang finden. Und genauso ist es mit Briefen, Mails, Telefonaten und auch persönlichen Gesprächen. Ob das der Unternehmer ist, der aus der Heimat anruft und die Auswirkung eines Gesetzes in seinem Betrieb schildern möchte. Wir sind damit konfrontiert, dass wir eingeladen werden zu einem Lobbyabend, in dem ein Wohlfahrtsverband darstellen will, wie man in den Kommunen besser mit der Flüchtlingskrise umgehen kann. Ich wollte einfach nur mal die Komplexität des Themas aufzeigen, damit nicht ein Bild entsteht, dass man die Problematik mit einer Datenbank, mit einem Strich „lösen“ kann. Einige haben auch dargestellt, dass das Thema breiter angelegt ist. Ich wollte einfach nur zeigen, welche Abgrenzungsprobleme wir da überall haben. Deswegen stellen sich die Fragen aus meiner Sicht in drei Bereichen: Einmal auf der rechtlichen Seite, damit will ich auch mit einer Frage beginnen: Welche Angaben könnten noch in das vorhandene Register – die Verbändeliste – aufgenommen werden, und wo stieße man an rechtliche Grenzen? Und das Zweite ist: Wir können ja nicht einfach so zum Selbstzweck über ein Lobbyistenregister sprechen, sondern wir müssen auch über die Notwendigkeit sprechen. Wo ist wirklich ein Transparenzdefizit, das ausgefüllt werden müsste bzw. wie geht man damit um? Und als dritter Punkt: Es geht schwerpunktmäßig auch um das Thema „freies Mandat“ und das Verhältnis vom Parlament zur Exekutive. Wir brauchen ein starkes Parlament, das nicht durch eine Überreglementierung in einen Nachteil geraten soll. Meine erste Frage geht an Herrn Professor Schliesky. Zeigen Sie bitte noch einmal auf, welche Grundgesetzbereiche hier besonders berührt werden, wo besondere Vorsicht geboten ist und inwieweit man bei einem Register weitergehende Angaben abverlangen kann. Nehmen Sie bitte auch



Stellung zu der Frage der Definition: Was ist überhaupt ein Lobbyist? Wie kann man das auch aufgrund dessen, was ich eben grundsätzlich geschildert habe, eingrenzen? Wie ist das Ganze dann rechtlich auch handhabbar?

Vors. **Dr. Johann Wadephul** (CDU/CSU): Wollen wir es so machen, dass gleich geantwortet wird? Das, glaube ich, ist am transparentesten.

SV Prof. Dr. Utz Schliesky: Ja, vielen Dank. Ich fange dann in der Tat bei meiner Antwort gleich bei Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 wieder an, Herr Kaster. Denn Sie haben ja eindrucksvoll geschildert, wie die Gemengelage eines Abgeordneten ist. Das ist eben das freie Mandat, das ich vorhin auch in abstrakten Worten kurz versucht habe zu beschreiben. Das macht das freie Mandat aus, dass Abgeordnete selbst entscheiden, mit wem sie sprechen und wen sie sozusagen an sich ranlassen. Es gehört auch dazu zu sagen: Ich möchte mit Ihnen nicht sprechen. Das gehört auch dazu. Man ist ja nicht verpflichtet, mit 80 Millionen Deutschen zu sprechen. Man ist auch nicht verpflichtet, den Gleichbehandlungsgrundsatz einzuhalten, dass also wenn ich 10 Minuten mit dem gesprochen habe, ich mit dem Mann auch nur 10 Minuten sprechen darf. Das ist eben wirklich die Freiheit des Mandats. Das macht repräsentative Demokratie aus. Deswegen ist das ein ganz wichtiger Punkt, der sehr schwer gesetzlich zu regeln ist. Das ist meine Voraussage. Bei den rechtlich geschützten Interessen ist es die ganze Vielfalt der Grundrechte. Artikel 4: Wenn Religionsgemeinschaften ihre Interessen vertreten, haben sie Religionsfreiheit. Das reicht weiter von Hundezüchtern mit allgemeiner Handlungsfreiheit bis hin zu allen, die beruflich ihre Interessen vertreten, also Artikel 12 (Berufsfreiheit), Eigentumsfreiheit, wenn es die Waldbesitzer sind und, und, und. Alle Grundrechte, die man sich so denken kann, sind potenziell betroffen, wenn es

dafür einen entsprechenden Interessenvertreter gibt. Das muss man im Blick haben. Deswegen ist es auch nicht ganz einfach mit den Grenzen für Angaben, weil die schutzwürdigen Interessen natürlich sehr unterschiedlich sind. Es gelten sehr unterschiedliche Schutzstufen. Die Anwälte sind ja schon mehrfach genannt worden. Es gibt natürlich auch andere Berufsgruppen, die speziellen Geheimhaltungsvorschriften unterliegen. Also hier ist es auch sehr schwer, jetzt ganz abstrakt ein Schutzniveau festzulegen. Das wird nach meiner Prognose zu einer sehr ausdifferenzierten Regelung führen müssen, weil man einfach eben nicht alle Interessenvertretungen über einen Kamm scheren kann. Die Hauptschwierigkeit liegt in der Tat schon darin, den Begriff „Lobbyist“ oder „Interessenvertreter“ zu definieren. Denn wo hört das normale Gespräch mit Bürgerinnen und Bürgern in ihrem Wahlkreis auf und wo fängt Interessenvertretung, die dann vielleicht mehr als nur persönliches Interesse signalisiert, an? Wenn man es streng nimmt, vertritt jeder Bürger, der einen Abgeordneten anspricht, ein Interesse, möchte etwas loswerden. Es ist sicherlich nicht gewollt, dass so etwas dokumentiert wird. Es ist auch völlig unmöglich. Also wer soll das dokumentieren? Müssen dann Abgeordnete selbst ein Tagebuch führen, das sie bei der Bundestagsverwaltung abgeben? Mit dem Inhalt: „Ich habe in meinem Wahlkreis von ... bis ... mit den und den Leuten gesprochen“. Das halte ich für realitätsfern. Ich möchte noch den Aspekt – die Frage haben Sie auch gestellt – der Schwächung des Parlaments aufgreifen. Da sehe ich in der Tat einige Fragen. Sie müssen bedenken: Wenn Sie ein Gesetz schaffen, das für Exekutive/Regierung und Parlament gelten soll, dann hat das Parlament den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung zu wahren. Der ist nicht endlos groß, aber den gibt es. Den hat das Bundesverfassungsgericht auch immer wieder anerkannt. Das heißt, Sie können bei sich selber mit der Transparenzverpflichtung, wenn Sie es wirklich wollten, weiter gehen als bei der Regierung. Sie können nicht die Regierung zur Offenlegung aller Prozesse vor der



Entscheidungsfindung verpflichtet. Das ist verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Das geht nicht. Ob es dann sinnvoll ist, dass das Parlament weitergehend so etwas tut? Da möchte ich sehr warnen, denn man darf ja nicht vergessen, dass das Parlament nun einmal verschiedene Funktionen in der Demokratie zu gewährleisten hat – insbesondere die Kontrollfunktion gegenüber der Regierung und der sonstigen Exekutive. Das heißt, Sie müssen dafür ja auch das Wissen haben. Denn der Apparat einer Regierung ist sehr viel größer als das, was ein Parlament mit den Abgeordnetenmitarbeitern und der Parlamentsverwaltung ausmacht. Das muss ich Ihnen auch nicht sagen. Sie wissen, wie schwer es ist, diesen Informationsvorsprung der Regierung im täglichen Geschäft aufzuholen. Wenn man dann seine Zeit damit verbringt, dass man sich rechtfertigt, warum man mit jemanden spricht, um sein Wissen zu vergrößern... – und das geschieht dann ja. Sie sind dann ständig unter Rechtfertigungszwang, warum Sie mit jemandem von einem Interessenverband sprechen. Sie wollen sich vielleicht erst einmal nur wirklich Ihren Erfahrungshorizont erweitern, damit Sie Ihrer Kontrollaufgabe gerecht werden können. In der Öffentlichkeit wird das so nicht wahrgenommen. Dort wird wahrgenommen: Da gibt es wieder Gespräche zwischen Abgeordneten und Interessenvertretern. Während die Regierung das verfassungsrechtlich nicht alles offenlegen muss. Das heißt, man kann damit auch – je nach Ausgestaltung, aber sehr schnell – in ein strukturelles Ungleichgewicht kommen zwischen Exekutive und Parlament. Davor würde ich ausdrücklich warnen. Einen Gedanken möchte ich zumindest noch in die Diskussion werfen, weil Herr Kretschmer vorhin zu Recht gesagt hat: Wenn, dann müsste man das Thema deutlich weiter fassen. Das sehe ich auch so. Das wäre dann aber ein gänzlich anderes Modell unseres parlamentarischen Systems. Man kann natürlich darüber nachdenken, Verbände aufzuwerten. Dann kann man es gesetzlich regeln. Man kann auch sagen: Wir wollen alle Interessenvertretungen

stärker am politischen Prozess beteiligen. Stärker als bisher, mit anderen Mitwirkungsmöglichkeiten. Man kann ein „Dritter-Sektor-Gesetz“ – so würde ich es mal nennen – tatsächlich verabschieden, um deutlich zu machen: Wir als Parlament sehen uns nicht mehr in der Lage, die ganzen Interessen in der Gesellschaft immer heterogen nach dem Vertretenwerden noch abzubilden. Das wäre das Signal, das damit verbunden wäre. Auch wenn man sagt: Wir regeln eine stärkere Mitwirkung von Verbänden, Interessenvertretungen, Ähnlichem. Das würde aber ein Mehr an Mitwirkung von Verbänden bedeuten. Und das ist, glaube ich, mit den Anträgen nicht gewollt gewesen. Aber das gehörte dann zu dem Bild dazu, dass man darüber schon reden müsste, wie man in der heutigen Gesellschaft die komplette Interessenvertretung überhaupt noch im parlamentarischen Prozess sicherstellen kann.

Vors. **Dr. Johann Wadephul** (CDU/CSU): Danke schön. Frau Kollegin Haßelmann.

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank, meine Herren, für Ihre Stellungnahmen. Bei der einen oder anderen Stellungnahme, sage ich als Vorbemerkung, hatte ich den Eindruck, dass die Anträge nicht in Gänze gelesen wurden. Entschuldigen Sie, wenn ich das so sage, aber wenn einige von einem Vorverständnis ausgehen, das eine Verurteilung oder eine Negativierung des Begriffes „Lobbyismus“ bedeutet, frage ich mich, wo Sie die dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN entnehmen konnten. Da wäre ich doch mal sehr gespannt. Unser Antrag beginnt, das sage ich auch noch einmal für die Öffentlichkeit: „Der Austausch von Politik und Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern ist wichtig für eine funktionierende Demokratie. Lobbyistinnen und Lobbyisten bringen eine wichtige Erfahrung aus



ihrer Praxis in den Prozess der politischen Meinungsbildung ein.“ Und so weiter. Deshalb bin ich doch ein bisschen befremdet über das Vorverständnis, was mir zum einen, Herr Schliesky, in Ihrer Stellungnahme unterstellt wird. Eine Regelung, die Interessenverbände gleichsam an einen Pranger stellen würde, ihnen vollständige Offenlegung aller Interna abverlangen würde, den verfassungsrechtlich gewollten Kontakt zwischen Abgeordneten und Interessenvertretern mit dem grundsätzlichen Verdacht der Unzulässigkeit versehen würde, wäre verfassungsrechtlich nicht haltbar. In meinem Antrag ist das nicht zu finden. Ich weiß nicht, an welcher Stelle Sie sich darauf beziehen, dass das Lobbyregister von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als Vorschlag eine solche Konzeption vornehmen soll. Und deshalb sage ich auch, dass ich irritiert bin; denn ich würde mich freuen, wenn es auch im Deutschen Bundestag gelingen könnte, die Debatte im positiven Sinne und mit Bezugnahme zum Beispiel auf andere europäische Länder – die Register haben und auch verwaltungskulturell durchaus in der Lage sind, Register umzusetzen –, mal offen und positiv anzugehen, im Sinne von: Wie können eigentlich Probleme, die richtigerweise angesprochen werden im Hinblick auf Interessengruppen, im Hinblick auf die Stellung einzelner Verbände und Institutionen, im Hinblick auf Abgrenzungsfragen oder Verschwiegenheitspflichten gelöst werden, weil man sieht, dass sie im konstruktiven Sinne in andern EU-Ländern vielleicht gelöst worden sind. Ich würde mich freuen, wenn wir uns so der Debatte mal annähern könnten. Denn in diese Debatte und in diesen Reflex zu verfallen, dass ich Lobbyismus und die Interessensvertretungen durch meine Antragsinitiative absolut nur negativ sehe, auf so eine Ebene möchte ich mich nicht begeben. Das als Vorbemerkung. Nun meine Frage: Herr Freund, ich habe eine Frage zu den Ausnahmen der Registrierungsspflicht. Dass knüpft auch, Herr Sodan, an Ihre Einlassung zu den Gewerkschaften und die Problematik, die Sie angesprochen haben, an. Es gibt, zum Teil auf europäischer Ebene, angesichts der beschriebenen verfassungsrechtlich

gewährleisteten Koalitionsfreiheit, Ausnahmen für Gewerkschaften. Da würde mich einfach interessieren, ob davon bestimmte Tätigkeiten erfasst sind oder Gewerkschaften generell der Registrierungsspflicht nicht unterfallen sollen. Oder wie das andere europäische Länder regeln. Das wäre eine Frage. Oder auch die Frage der Herausnahme einzelner Gruppen und Institutionen, wie das beispielsweise in Österreich der Fall ist, wo neben den Parteien die Kirchen und Religionsgemeinschaften, die Städte- und Gemeindebünde und die Sozialversicherungsträger ausgenommen sind. Kommen wir da an einer anderen Stelle mit der Frage des Gleichheitsgrundsatzes wieder in Konflikt, oder wird diese Diskussion in Österreich gar nicht aufgeworfen, weil man sich konsensual darauf verständigt hat? Eine zweite Frage bezieht sich auf die Verschwiegenheitspflichten. Weil das immer wieder als ein – ich sage das mal etwas lax – K.-O.-Argument genommen wird für die Frage, wie man mit Registrierung umgeht. Insbesondere im Hinblick auf Berufsgruppen wie Anwältinnen und Anwälte. Können Sie erläutern, wie auf EU-Ebene die Abgrenzung von geschützter anwaltlicher Tätigkeit, die natürlich zu wahren ist, und Lobbytätigkeit erfolgt? Meine dritte und letzte Frage bezieht sich auf die Bagatellgrenzen: Das haben, glaube ich, Sie, Herr Lange, auch angesprochen. Herr Kretschmer, Sie haben auch kurz über die Unterschiedlichkeit der Interessenvertretungen geredet. Die sehen wir natürlich auch, was die Verbandsgrößen und Strukturen angeht. Gibt es da eine Möglichkeit zu sagen: Ein zeitlicher und finanzieller Aufwand für die Eintragungspflicht ist zu berücksichtigen, und deshalb verfährt man mit bestimmten kleinen Verbänden, Institutionen vielleicht anders als mit großen Organisationen? Gibt es da Erfahrungen in anderen EU-Ländern? Das würde mich interessieren. Vielen Dank.

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU): Ja, vielen



Dank. Dann darf ich um die Antworten bitten. Professor Schliesky fängt an, weil er als Erster wohl gemeint war, Frau Habelmann? Bitte.

SV Prof. Dr. Utz Schliesky: Ich habe in meiner Stellungnahme den abstrakten verfassungsrechtlichen Rahmen beschrieben. Ich wollte Ihnen nicht irgendetwas unterstellen. Dann haben Sie wiederum meine Stellungnahme falsch verstanden. Nein, das Vorverständnis ist nicht ausschließlich auf Sie bezogen, sondern ich habe in der Diskussion befindliche Vorverständnisse deutlich gemacht. Das war jetzt kein Vorwurf an die Antragssteller, an beide Fraktionen nicht, sondern ich habe nur deutlich gemacht, dass das die Spannweite ist, in der das Thema diskutiert wird und was ich feststelle – ohne Vorwurf, aber natürlich auch „Lobby-Control“. Es wird deutlich, dass Lobbyismus, wenn man einfach mal die wissenschaftliche Diskussion der letzten Jahre verfolgt, zunehmend negativ besetzt ist. Deswegen habe ich den Vorschlag unterbreitet, von Interessenvertretungen zu sprechen, weil „Lobbyismus“ eher negativ verstanden wird – das wäre mein einziger Hinweis ganz konkret auch zu den Anträgen, dass ich es für unglücklich hielte, weiter von „Lobbyistenregister“ zu sprechen, weil meines Erachtens da schon eine negative Konnotation mitschwingt. Ich möchte ein Beispiel bringen: Die Diskussion, die gerade zu dem EU-Transparenzregister stattfindet, führt zur Debatte, ob die Landesparlamente sich registrieren müssen nach dem Entwurf. Öffentliche Gebietskörperschaften, also Landkreise, Städte, aber auch Landesparlamente würden dann auf „Lobbyismus“ reduziert. Da wird eben nicht mehr so richtig deutlich, dass es verschiedene Arten von öffentlichen Interessen gibt. Herr Sodan hat ja auch darauf hingewiesen. Da muss man schon etwas abschichten, welche Art von Interessen vertreten werden. Der Begriff „Interesse“ ist neutral. Also noch einmal – nur als Friedensangebot – das war keine, wie auch immer geartete Verurteilung Ihrer

Anträge, sondern ich habe nur versucht, die abstrakte verfassungsrechtliche Lage darzustellen.

Vors. Dr. Johann Wadehul (CDU/CSU): Dieser Frieden ist geschlossen. Und jetzt kann Herr Freund fortsetzen mit der Beantwortung.

SV Daniel Freund: Ja, was die Ausnahmen bei der Registrierung angeht, findet man, glaube ich, für jede Gruppe eine Ausnahme in irgendeinem Land der Welt. Unsere Empfehlung ist natürlich, dass der Gleichheitsgrundsatz zwischen den verschiedenen Interessenvertretern gewahrt sein sollte. Zumindest mir ist bisher noch kein triftiger Grund untergekommen, Gewerkschaften oder Kirchenvertreter oder wen auch immer auszunehmen. Was wir auf jeden Fall sehen, ist, dass sobald solche Ausnahmen gemacht werden, es immer zu Verzerrungen kommt. Wenn man sich also zum Beispiel in Großbritannien hauptsächlich nur auf die Agenturen, die Lobbying professionell als Produkt anbieten, konzentriert, dann reiben sich als erstes die Anwälte die Hände, weil die dann plötzlich die Kunden übernehmen, die in einem solchen Register nicht auftauchen wollen. So sehen wir also, dass wenn man solche Ausnahmen macht, das eigentlich immer nur zu merkwürdigen Verwerfungen führt und meistens dann die Länder ein paar Jahre später diese Sachen nachkorrigieren. Unsere Empfehlung lautet, von Anfang an eigentlich alle direkt mit reinnehmen. Zur Debatte, wer denn ein Interessenvertreter oder ein Lobbyist ist: Ich möchte jetzt hier nicht sagen, wir ändern jetzt den Namen und damit haben wir dann das Problem gelöst. Auf EU-Ebene reden wir sowieso schon immer nur von „Interessenvertretern“. Es ist auch ein Transparenzregister und kein Lobbyregister. Deswegen haben da eben auch Akteure wie Kirchen, wie Vertreter von kommunalen Körperschaften durchaus einen Platz. In unserer Sichtweise haben da zum Beispiel auch



Botschaften von Drittstaaten einen Platz. Denn wenn ich mir angucke, was zum Beispiel die südkoreanische Botschaft in Brüssel treibt, dann ist das im Grunde hauptsächlich eine Hilfsorganisation für Samsung, Daewoo und andere südkoreanische Unternehmen. Das heißt, unserer Sicht nach, dass man die alle einfach auf eine Ebene stellt und verlangt von denen ein bestimmtes Mindestmaß an Transparenz und Offenlegung von Grundsatzinformationen. Zur Verschwiegenheit, gerade bei den Anwälten. Wir sehen natürlich, dass in den USA und in Kanada seit vielen, vielen Jahren die Anwaltskanzleien sich in die Register eintragen und auch detaillierte Informationen zu ihren Klienten und dazu, in welchem Bereich sie die vertreten, offenlegen. Wir hatten eine Anhörung im Europäischen Parlament mit dem Vorsitzenden der amerikanischen Anwaltskammer, der noch einmal sehr deutlich gemacht hat, dass er nicht versteht, warum es in Europa immer wieder Bedenken in dem Bereich gibt. Viele Länder bewegen sich gerade in dem Bereich: Frankreich, Belgien, da haben sich die Anwaltskammern in den letzten zwei Jahren ganz erheblich bewegt, was das angeht – eben das Mandat vor Gericht und in einem Strafprozess zum Beispiel von der Lobbytätigkeit zu trennen. Die Anwälte sagen dann ganz klar ihren Kunden, dass der Mandantenschutz natürlich gilt, wenn es um ...

Vors. Dr. Johann Wadepful (CDU/CSU): Herr Freund, darf ich noch einmal fragen, wie Sie das voneinander trennen wollen bzw. wie Sie das kontrollieren und überwachen wollen, dass das von dem Anwalt dann auch so gemacht wurde?

SV Daniel Freund: Also, es funktioniert in Frankreich und in Belgien über eine Selbstverpflichtung der Anwälte. Die sagen: Wenn Sie zu uns als Kunden kommen und Rechtsberatung im Bereich Lobbying haben wollten, dann legen wir bestimmte Informationen,

was den Gesamtumfang des Mandats, was den Aufgabenbereich angeht, offen. Es gibt da Möglichkeiten, und da würden wir uns doch auch wünschen, dass das funktioniert. Es ist im Grunde erstaunlich, dass dieselben Anwaltskanzleien, die in den USA ohne Probleme offenlegen, dann manchmal in anderen Ländern sagen, dass sie da nicht offenlegen können aus irgendwelchen rechtlichen Bedenken. Der letzte Punkt zu den Bagatellgrenzen. Wer muss sich in ein Register eintragen? Im EU-Register gibt es aktuell eine solche Grenze nicht, weil es natürlich noch ein teils freiwilliges Hybridmodell ist. Wir sehen, dass diese Grenzfestlegung einer der Hauptknackpunkte ist. Wenn man die Grenze zu hoch legt – in den USA zum Beispiel müssen sich nur diejenigen eintragen, die mindestens 20 % ihrer Zeit mit Lobbying verbringen – dann gibt es natürlich einen Haufen Leute, die 19 % ihrer Zeit mit Lobbying verbringen und sich dann nicht in so ein Register eintragen müssen. Das ist immer das Problem mit solchen Bagatellgrenzen. Eine der Ideen, mit denen wir auch auf EU-Ebene aktuell arbeiten, ist ein Mehrstufenprinzip. Dass man sich überlegt, dass diejenigen Organisationen, die vielleicht nur einmal alle paar Jahre die Regierung treffen oder mit einem Abgeordneten Kontakt haben, nur ganz grundlegende Informationen offenlegen. Wohingegen ein großer „Player“ wie Google – das sehen wir zum Beispiel in der Offenlegung der Treffen der Europäischen Kommission – fast wöchentlich einen Kommissar oder engste Mitarbeiter trifft und mehr als drei Millionen Euro für Lobbying gegenüber den EU-Institutionen ausgibt. So eine Organisation kann dann auch mehr Informationen preisgeben. So kann man dann den bürokratischen Aufwand noch einmal besser steuern. Diejenigen, die wenig Geld und wenig Personal aufwenden, geben nur ein Mindestmaß von Informationen an, und diejenigen, die sozusagen ständig da sind, geben etwas mehr Informationen an. Um das noch einmal zu sagen: Nach unserem Verständnis ist dieses Lobbyregister hauptsächlich ein Instrument für die Abgeordneten. Wenn Sie jetzt morgen zum Beispiel



mit mir von Transparency International ein Treffen haben, dann wollen Sie ja vielleicht auch wissen, wer eigentlich meine Organisation finanziert? Was unsere Position zu bestimmten Sachen ist? Da ist dieses Lobbyregister einfach ein Werkzeug, durch das man schnell und auf einen Blick, ohne dass man stundenlang Onlinerecherche betreiben muss, wer eigentlich dahintersteht, die Informationen zusammen hat, bevor man jemanden trifft.

SV Timo Lange: Ganz kurz: Natürlich muss ich kurz auf Sie reagieren, Herr Schliesky. Auch ich habe in meiner mündlichen Stellungnahme als auch in der schriftlichen zu dieser Frage ganz deutlich Position bezogen. Habe das sogar vorangestellt, um noch einmal zu betonen, dass Diskussionen zu dem Thema Transparenz und politische Interessenvertretung allzu oft behindert werden durch genau diese Frage: Wie nennen wir es jetzt? Was ist Lobbyismus? Ist das jetzt etwas Negatives oder etwas Positives? Für unsere Frage hier, wie ein solches Instrument, das in den Anträgen vorgeschlagen wird, das Lobbyregister zu bewerten ist, ist das eigentlich unerheblich, ob wir das Transparenzregister nennen, Register der politischen Interessenvertretung oder Lobbyregister. Wichtig ist: Was steht darin und was wird eigentlich geregelt? Und hier wurden jetzt verschiedene Problematiken angesprochen, die alle wichtig sind und über die man sich unterhalten muss. Auch aus verfassungsrechtlicher und grundrechtlicher Perspektive. Wobei ich hier an der Stelle noch einmal betonen möchte, dass es tatsächlich bei einem solchen Instrument nicht darum geht, das Parlament oder die Regierung zu regeln und mit Gesetzen zu irgendeinem bestimmten Verhalten zu bringen, sondern zunächst einmal darum, Pflichten auf Seiten der Interessenvertreter einzuführen. Damit stellen sich auch gewisse Fragen in Richtung freies Mandat oder Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung nicht – zumindest nicht direkt oder wenn, dann sehr mittelbar. Was wir verlangen

würden bei einem verpflichtenden Register sind Angaben darüber, was die Akteure bei ihrer politischen Interessenvertretung wollen, also zu welchem Thema sie das machen. Wer sie finanziert. Das sind keine Aktivitäten oder Vorschriften, die dazu geeignet wären, die Interessenvertretung an sich in irgendeiner Weise zu behindern. Der Eingriff in gewisse Grundrechte wäre allenfalls klein. Ich wurde aber von Frau Haßelmann konkret gefragt zu den Bagatellgrenzen. In der Tat ist das ein Element der Abgrenzung im Sinne von: Wer soll rein ins Register? Wer soll registrierungspflichtig sein, und wer soll eben nicht rein. Das ist nicht das einzige Element, aber es ist aus unserer Sicht dennoch ein wenn auch nicht perfektes, aber gutes Mittel, um insbesondere für die einfachen Bürgerinnen und Bürger direkt zu kommunizieren: Ich muss mich um gar nichts kümmern, weil ich kein beauftragter Lobbyist für ein Unternehmen, einen Verband oder eine Organisation wie Transparency International oder LobbyControl bin. Ich müsste mich eintragen. Das ist ganz klar. Ich werde bezahlt dafür, die Interessen meiner Organisation zu vertreten. Aber eine Bagatellgrenze ist geeignet, um eben diese Angstwirkung, die das möglicherweise haben könnte oder die dem Lobbyregister/Transparenzregister oft unterstellt wird, von vornherein aus dem Spiel zu nehmen. Natürlich muss man sich dann im Detail darüber unterhalten, wie hoch diese Schwellenwerte, die Grenzwerte sind. Es wurde auch schon die Frage der Kontrolle angesprochen und wie das dann eigentlich nachvollzogen wird. Das ist noch einmal ein ganz anderer Fragenkomplex. Auch zu der Abgrenzung zwischen anwaltlichen Tätigkeiten und Lobbyarbeit kann ich viel sagen, aber die Zeit rennt.

SV Heiko Kretschmer: Frau Haßelmann, ich würde zur Beantwortung Ihrer Fragen eigentlich gerne bei Herrn Kaster weitermachen – nämlich bei der Frage des Erlebens der eigenen Arbeit. Denn ich komme



zu einem komplett gegenteiligen Urteil. Ich glaube, dass jede Form – okay, nicht jede Form – aber dass ein Register prinzipiell die Chance schafft, das Parlament gegenüber der Regierung zu stärken. Wenn ein Kunde zu mir kommt und sagt: „Da ist gerade ein Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht worden, der mich ganz maßgeblich tangiert, können wir da was machen?“ Dann ist das erste, was ich ihm sage: „Sie sind zwölf Monate zu spät.“ Die Frage der Einflussnahme auf die Exekutive – und damit die in der Regel ja vorbereitende Gesetzgebungsarbeit – ist der wesentlich relevantere Teil der Arbeit von Interessenvertretern als – entschuldigen Sie bitte, aber das ist nun einmal so – die Arbeit mit Ihnen und Ihren Kollegen. Damit will ich keinesfalls – ja, es ist vorhin schon einmal das „Strucksche Gesetz“ genannt worden – sagen, dass es nicht wichtig ist, auch mit Ihnen in einem Austausch zu stehen. Ich glaube, dass eine einheitliche Registrierungspflicht gegenüber Legislative und Exekutive auf der Basis einer bundesgesetzlichen Lösung sehr wohl eine Stärkung der Legislative bedeutet. Und zwar auch aus einem Erleben heraus: Sie haben vorhin gefragt, wo es ein Transparenzdefizit gibt. Nehmen Sie die Patienteninitiative, ein konkreter Fall, ich glaube von 2008, die vorgibt, das Thema Informationsfreiheiten für Patienten zu regeln, und sich erst nach umfangreichen Recherchen als eine von Pharmakonzernen finanzierte Initiative erweist. Nehmen Sie den Staatssekretär a. D., der seinen Kunden verspricht, dass er in Kontakten mit seinen ehemaligen Kollegen und Mitarbeitern sicherstellt, dass der Kunde, der Auftraggeber, nicht genannt wird, weil er die Leute ja gut kenne. Dann haben Sie natürlich in der Frage, mit wem Sie Kontakt haben und wie klar für Sie ist, wer da vertreten wird und welche Interessen dahinterstehen, glaube ich, einen Gewinn durch die Stärkung der eigenen Arbeit, sei es als Teil der Exekutive, sei es als Teil der Legislative. Zur Frage, wer Interessenvertreter ist. Das kann man, glaube ich, sehr klar sagen: Derjenige, der Kontakt zur Exekutive oder zur Legislative hat. Ausdrücklich nicht erfassen können – und meines Erachtens

nach dürfen – Sie Aufträge, bei denen ich als Berater einen Kunden nur vorbereite auf die Gespräche, er sie aber selber führt. In solchen Situationen ist er der Interessenvertreter, und das sichert im Übrigen auch alle Fragestellungen rund um die rechtsanwaltlichen berufsrechtlichen Fragestellungen ab. Weil er – auch der Anwalt – erst dann zur Offenlegung eines Mandats verpflichtet ist, wenn er selber in den Kontakt mit einem Abgeordneten oder einem Beamten oder einen Minister tritt. Das kennt der Anwalt durchaus auch aus dem Strafrecht. Auch vor Gericht kann er sich nicht hinstellen und sagen: „Ich verrate nicht wer mein Mandant ist.“ Dann sind wir genau an dem zweiten Punkt, den Sie angesprochen haben. Wer nicht erfasst ist, ist klar. Bagatelengrenzen sind sicherlich denkbar. Man muss, glaube ich, aufpassen, dass man nicht alleine über die finanziellen Fragen redet. Das wird ja gerne – muss ich einmal so deutlich sagen –, von den Kollegen auch zur Linken und zur Rechten der Sachverständigenbank maßgeblich überschätzt. Wenn Geld so eine Rolle spielen würde, würden unsere Atomkraftwerke weiterlaufen. Zivilgesellschaftliches Ansehen und der Kampf um Meinungen usw. sind keine Frage, die allein vom Geld bestimmt wird. Insofern ist sicherlich die Frage nach dem zeitlichen Aufwand, also ob es eine Tätigkeit ist, die professionell angeboten wird und Ähnliches, entscheidend. Aber man kann das definieren. Das halte ich tatsächlich für lösbar. Der letzte Punkt: Überfrachten Sie aber auch bitte die Frage der Registrierungspflichten nicht. Noch einmal, es geht um Strukturdaten, nicht um Prozessdaten. Sie werden keinen „footprint“ damit verbinden können. Die Frage nach dem Eingriff in Berufsrechte, Freiheiten und all die Grundrechte, die Herr Schliesky angesprochen hat, stellen sich aus meiner Sicht erst dann, wenn Sie die Frage des „footprints“ mit der Registrierungspflicht verbinden. So lange wie Sie mit der Registrierungspflicht im Kern die Offenlegung der Mandantschaft verlangen und damit die Kontextualisierung des Interesses, solange obsiegen Ihre Grundrechte in jedem Fall gegenüber den



möglicherweise tangierten Interessen. Erst in dem Augenblick, wo Sie über die Freilegung von Prozessen – womöglich im laufenden Prozess – etwa die Frage, wie eine Koalition auftritt, wie sie agiert plötzlich offenlegen würden, hätten Sie den massiven Grundrechtseingriff. Deswegen greifen ja auch der „footprint“ und solche Ideen immer im Nachhinein. Das heißt, Sie haben einen Sachverhalt erst hinterher und damit letztlich nur noch wissenschaftlich interessante, aber politisch nicht mehr sonderlich relevante Umstände offengelegt. Deswegen sagte ich vorhin auch, dass damit viel verbunden wird, was sich am Ende nicht realisiert. Letzte Anekdote: Wenn Sie anfangen, Prozessdaten offenzulegen, dann haben Sie das, was in Washington passiert ist. Gucken Sie sich mal an, was nach den Einführungen der entsprechenden Regulierungen rund um das Parlament geschehen ist. Ich glaube, es war die Hochkonjunktur der Gründung von Cafés, weil Sie nämlich die Situation hatten, dass nur solche Gespräche, die im Parlamentsgebäude stattfanden, erfasst waren und man sich dann halt woanders traf. Ich glaube, wir sollten alle ein Interesse daran haben – ich glaube, es ist auch tatsächlich Ihr Interesse, das versuche ich Ihnen nicht einzureden, sondern ich glaube das wirklich – diese strukturellen Fragen zu klären. Und dann können wir hingehen, viel größere Fragen anschließend zu lösen.

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU): Herr Kretschmer, herzlichen Dank. Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich habe in der Rednerliste Frau Sitte, Frau Steffen, Frau Ziegler, Herrn Uhl und habe dabei meine Wenigkeit jetzt mal komplett ausgespart. Ich könnte als Vorsitzender eigentlich auch erst einmal am Anfang ein paar Fragen stellen. Ich habe auch dringende Fragen als Anwalt und so. Lasse ich jetzt mal alles außen vor. Wir müssen das jetzt mal so machen, und das nächste Mal einigen wir uns zu Beginn der Befragung auf die Befragungsreihenfolge. Das muss im

Geschäftsordnungsausschuss möglich sein. Jetzt ist Frau Sitte dran.

Abg. Dr. Petra Sitte (DIE LINKE.): Danke schön. Ich will noch einmal deutlich machen, dass weder BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN noch wir davon ausgehen, dass mit den beiden Anträgen sich alle Probleme lösen. Aber es geht eben darum, Teilschritte voranzugehen, um Transparenz herzustellen, sowohl bezogen auf unsere eigene Tätigkeit – es geht ja auch um das Vertrauensverhältnis zum Parlament und zu den Abgeordneten – und um die Möglichkeit für Interessierte, ob aus Unternehmen, ob aus Verbänden, Organisationen oder Bürgerinnen oder Bürger zu schaffen, das nachvollziehen zu können, worum es geht. Und wenn ich jetzt Professor Sodan folge und Professor Schliesky, dann habe ich das Gefühl, in vielen europäischen Ländern ist es möglich, aber in der Bundesrepublik stehen in einer besonderen Schärfe das Grundgesetz und Einzelgesetze gegen ein solches Vorhaben. Das kann ich, ehrlich gesagt, nicht ganz nachvollziehen, denn bei den anderen ist die Demokratie auch nicht zusammengerutscht, als solche Regelungen getroffen wurden. Und es gibt ja auch eine Menge Verbände und Organisationen – wir haben alle von der „Metro Group“ jetzt noch jüngst den Brief bekommen –, die das begrüßen, weil es ihre Glaubwürdigkeit im Handeln stärkt. Ich weiß auch dort, das zu relativieren. Aber wenn ich dann in der Stellungnahme von Herrn Schliesky lese: „Der Begriff Transparenz steht in engem Zusammenhang zur Öffentlichkeit und in einigen Debattenbeiträgen der heutigen Zeit, scheint er zum Synonym für Demokratie zu mutieren. Totale Transparenz soll demnach ein Maximum an Demokratie verheißen. Totalitäre Forderungen verheißen allerdings in der Regel wenig Gutes und sind selten demokratisch. So verhält es sich auch mit der Forderung nach totaler Transparenz.“ Ich frage Herrn Lange und Herrn Freund: Sehen Sie unsere Anträge in einem



solchen Verhältnis, oder wie bewerten Sie unsere Anträge gegenüber einer solchen Grundfeststellung, und was bedeutet das denn, wenn wir darüber reden, was in der Bundesrepublik Deutschland in Best Practice machbar ist? Es taucht in einigen Stellungnahmen ausdrücklich ein kleiner Katalog auf, was Mindeststandard sein sollte. Da interessiert mich jetzt konkret: In welchem Verhältnis sollten dann auch Sanktionen angedacht werden? Und das Zweite, was mich thematisch interessiert, ist: Wir haben in unserem Antrag mitgedacht – auch das richtet sich an Herrn Lange und an Herrn Bäumel – an eine Ombudsstelle. Es wird davon ausgegangen, dass ein Transparenz- oder Lobbyistenregister und dessen Einhaltung irgendwo kontrolliert werden muss, und dass unter Umständen dann auch über eine Stelle die Sanktionen ausgesprochen werden müssen mit abgestuften Regelungen. Auch davon ist in den Stellungnahmen die Rede. Aber die Differenz, die es gibt: Wir hatten vorgeschlagen, das beim Bundestag zu machen, Transparency schlägt vor, es beim Innenministerium zu machen, und LobbyControl schlägt eine unabhängige Behörde nach dem Vorbild der Datenschutzbeauftragten vor. Und wenn man das jetzt ins Verhältnis setzt zu anderen europäischen Ländern, würde ich gerne noch einmal Ihrer beider Wertung zu diesen unterschiedlichen Vorschlägen hören. Danke.

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU): Auf geht's. Wer beginnt? Freiwillige vor. Herr Lange?

SV Timo Lange: Gut, dann fange ich an. Herr Freund hat dann sicherlich noch Einiges zu ergänzen. Zu der Frage der Reichweite von Transparenz: Ich halte diesen Vorwurf, den ich Ihrer Stellungnahme entnehme, jemand würde totale Transparenz fordern, für mindestens unbegründet. Er trägt auf jeden Fall dazu bei, die Diskussion über Transparenz und Transparenzmechanismen an dieser Stelle wieder

zu erschweren. Das ist wirklich etwas, das weder in den beiden Anträgen gefordert wird, noch was Transparency oder LobbyControl fordert. Es geht nicht um eine totale Transparenz. Das hat Herr Kretschmer ja schon angesprochen. Wenn wir jetzt jedes Gespräch, jeden Vorgang, der stattfindet, live streamen würden, wäre das etwas, was tatsächlich niemand wollen kann und will. Sondern wir reden hier – und da, denke ich, ist diese Differenzierung auch ganz sinnvoll – über verschiedene Teilbereiche von Transparenz. Wenn ich die Stellungnahmen und die Wortbeiträge hier mal zusammennehme, dann denke ich, wäre der erste Schritt, über den man sich ernsthaft unterhalten muss, ob man nicht diese strukturelle Transparenz als ersten und schon wichtigen Schritt tatsächlich vornehmen kann und sollte. Aus unserer Sicht wäre das sehr sinnvoll aus den bereits genannten Gründen. Die Verbändeliste deckt eben nur einen kleinen Teil der Akteure ab. Das wäre sozusagen eine Aktualisierung der Systematik oder des Grundgedankens hinter der Verbändeliste: alle Akteure mit relevanten Angaben zu erfassen, das dann aber auch verpflichtend zu gestalten. Denn selbstverpflichtende, selbstregulierende Lösungen – das zeigen eben auch Erfahrungen in Brüssel oder in anderen Ländern – führen nicht zum Erfolg an dieser Stelle. Und auf diese Weise dann auch gleich Regeln für alle Akteure, die an diesem Bereich der politischen Interessenvertretung beteiligt sind, zu etablieren. Um das noch einmal kurz zu betonen: Es geht ja darum, wer auf politische Entscheidungen einwirkt oder wer das zumindest möchte, und das ist ein zumindest einmal umreißbarer Bereich, der auch gleichzeitig von großer Bedeutung ist. Denn am Ende geht es um Gesetze, um Entscheidungen, die uns alle, die alle Bürgerinnen und Bürger betreffen. Das erklärt dann auch das große Interesse an diesen Fragen. Wer wirkt eigentlich ein auf Entscheidungen, die alle betreffen? Mit dem verpflichtenden Charakter eines solchen Registers, was sich zunächst einmal auf die strukturellen Angaben der Akteure beziehen würde, geht natürlich die Frage der Kontrolle der Angaben einher und



dementsprechend auch die Frage, was passiert, wenn sich Akteure nicht an die gesetzlich vorgeschriebenen Regeln halten. Aus unserer Sicht braucht es da Sanktionen. Dazu habe ich Einiges in der schriftlichen Stellungnahme ausgeführt. Es sollte hier ein abgestuftes System geben. Das heißt, man muss ...

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU): Verzeihung, Herr Lange. Nur einmal, um das auch zuzuspitzen: Sie müssen sich ja immer die Grenzfälle anschauen und die Extremfälle anschauen. Nehmen wir an, die katholische Deutsche Bischofskonferenz weigert sich, sich registrieren zu lassen. Jetzt sanktionieren Sie sie?

SV Timo Lange: Wir müssen dann natürlich erst einmal einsteigen in die Frage, wer Interessenvertreter ist. Da wurde auch schon Einiges gesagt.

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU): Wenn wir hier Gesetze machen zur Frage der Abtreibung oder der Selbsttötung. Da war die Kirche sehr betroffen. Ein Gesetz oder eine gesetzliche Regelung hat ja nur Sinn, wenn sie im Großen und Ganzen eine abschließende und konsequente und kohärente Regelung herbeiführen kann. Das war jetzt mal ein ganz einfaches Beispiel, wo ein verfassungsrechtlicher, auch grundrechtlicher Schutz für die betroffene Organisation auf der Hand liegt und wo Sie auch ein erhebliches, verfassungsrechtliches, grundrechtliches Gewicht hat. Jetzt formulieren Sie mal Ihre Sanktion. Wenn ich hier den entsprechenden Vertreter der katholischen Deutschen Bischofskonferenz nehme – wie wollen Sie den jetzt sanktionieren? Entschuldigung, wir reden bei der Gesetzgebung nicht über ein Szenario des Wohlverhaltens, ansonsten bräuchten wir das Strafgesetzbuch nicht.

Also, Frau Sitte, entschuldigen Sie bitte, das kann nicht unser Maßstab sein. Wir reden über die Krisenfälle dieses Lebens. Dafür werden Gesetze gemacht. Herr Lange, ich habe Ihren Ansatz schon verstanden, aber ...

SV Timo Lange: ... aber auch, wenn Sie mich jetzt wieder direkt unterbrechen, muss ich, um die Frage beantworten zu können, erst einmal ganz genau schauen, wer unter welchen Umständen sich hier eintragen und welche Angaben machen muss. Wenn das in diesem Fall auf einen Vertreter der katholischen Deutschen Bischofskonferenz zuträfe – so wie das in Brüssel beispielsweise geregelt ist, dass nämlich die Religionsgemeinschaften sich nicht als solche registrieren müssen, sondern deren Interessenvertretungen, die Einfluss nehmen im direkten Kontakt mit dem Parlament –, dann würde hier zunächst einmal eine Ermahnung erfolgen. Das ist natürlich eine sehr weiche Sanktionsmöglichkeit. Wir haben bisher vorgesehen, ein dann weiter abgestuftes Verfahren bis hin zu Bußgeldern einzuführen – ob die in diesem Fall dann die durchschlagende Wirkung haben, darüber kann man sich natürlich streiten. Es ist aus meiner Sicht Sache des Gesetzgebers dafür zu sorgen, dass mit entsprechenden Maßnahmen gegengesteuert werden kann, wenn Gesetze nicht eingehalten werden. Das kann ja nicht sein, dass der Gesetzgeber dann sagt: „Ja gut, wir können hier unser Gesetz, was wir beschlossen haben, gar nicht durchsetzen.“

Vors. Dr. Johann Wadephul (CDU/CSU): Herr Freund und Herr Schliesky waren auch angesprochen.

SV Daniel Freund: Was ich noch einmal gern sagen würde, ist als Erstes: Die meisten – und da schließe ich mal mindestens 95 % aller Lobbyisten ein –



werden einem solchen Register nicht im Weg stehen. Wir haben in Brüssel wiederholt Umfragen gesehen, wo sich eine wirklich absolute Mehrheit nördlich von 90 % für ein verpflichtendes Register ausspricht. Wir sehen auch bei den Sanktionen, dass in Kanada, in den USA, wo es die striktesten Sanktionen gibt, die am Ende damit enden, dass die Polizei in einer Lobbyorganisation aufkreuzt und das Gesetz durchsetzt. Also diese Möglichkeiten gibt es in beiden Ländern. Die sind, glaube ich, bisher in beiden Ländern zusammen unter fünf Mal durchgesetzt worden. Sie werden aber durchgesetzt, wenn das nötig ist. Wir sehen aber, dass die meisten Organisationen sich einfach daran halten und das auf einer niedrigeren Schwelle. Und vor allen Dingen durch den öffentlichen Druck, das öffentliche „An-den-Pranger-Stellen“, wenn man so will, die Regeln einfach durchgesetzt werden. Eine Sache würde ich gerne noch einmal sagen zu den verfassungsrechtlichen Bedenken, die hier immer angebracht werden. Nur mal, um hier die Zahl noch einmal zu sagen: Mehr als 1.000 Organisationen aus Deutschland stehen aktuell freiwillig im EU-Register, haben also überhaupt keine Probleme damit, die Grunddaten ihrer Aktivität offen zu legen und sehen anscheinend ihre verfassungsrechtlichen Rechte nicht als verletzt an.

SV Jochen Bäumel: Ich will noch ganz kurz auf Sie eingehen, Frau Sitte. Es muss ein Missverständnis vorliegen. Wir sind nicht der Meinung, dass das Register beim Innenministerium angesiedelt sein soll, sondern, wenn ich mich richtig erinnere, hat es eine Dienstaufsicht auch für den Datenschutzbeauftragten durch das Innenministerium gegeben. So war das gedacht. Wir sind für einen unabhängigen Beauftragten, der – ähnlich wie der Datenschutzbeauftragte – vom Parlament ausgewählt wird und der dieses Register versucht auf Vordermann zu bringen, der das prüft und der – natürlich und da sind wir uns einig –

auch die Möglichkeit zu Bußgeldern haben muss. Ich glaube nicht, dass das verfassungsrechtlich so ein großes Problem sein kann, denn auch Abgeordnete, wenn sie gegen die Verhaltensregeln verstoßen, können ein Bußgeld tragen müssen, und sie kommen dem auch nach. Ich glaube nicht, dass die katholische Kirche den öffentlichen Ansturm haben will und die öffentliche Meinung gegen sich haben will, dass sie eine Ausnahmeorganisation ist, die sich nicht zu registrieren braucht. Es geht auch nicht darum, dass der einzelne Bischof sich dort registriert, sondern die katholische Kirche wird hier – ich weiß es nicht, wie die Bischofskonferenz organisiert ist – auch ein Büro haben und dieses Büro agiert genauso wie ein Vorstandsvorsitzender von VW oder von Daimler-Benz. Wir glauben – also mit der entsprechenden Liste –, dass die Vorstellung der Kompletterfassung ein Irrglaube ist. Aber man kann einen ersten Schritt machen, um im Großen und Ganzen mehr Transparenz herstellen.

Abg. Sonja Steffen (SPD): Erst einmal vielen Dank, meine Herren. Ich fasse mich jetzt mal ganz kurz mit meinen Fragen. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Bäumel. Wir haben jetzt im Grunde genommen zwei Meinungen hinsichtlich der gesetzlichen Möglichkeit, ein Lobbyregister einzuführen. Sie haben eingangs erwähnt, dass Sie sich für die Änderung der Geschäftsordnung aussprechen und dass dann weitere Geschäftsordnungen möglicherweise auch geändert werden müssten. Nun gibt es also einige – vor allem Herrn Schliesky, aber auch Herrn Kretschmer und Herrn Sodan –, die sich doch sehr eindeutig, dafür eingesetzt haben, dass es unbedingt einer gesetzlichen Regelung bedarf, weil Grundrechte tangiert sind. Dazu hätte ich gerne Ihre Meinung gehört. Daran anschließend die nächste Frage an Herrn Freund: Sie haben das vorhin eigentlich schon eingeleitet mit Ihren letzten Worten. Sie haben erwähnt, dass das EU-Parlament jetzt quasi in der nächsten Phase ist, dass man gerade darüber diskutiert – und nicht nur das, es scheint ja auch



schon relativ weit fortgeschritten zu sein – aus dem freiwilligen Lobbyregister ein verbindliches Lobbyregister zu machen. Werden diese Fragen, die wir jetzt hier diskutieren, auch auf EU-Ebene diskutiert? Werden dort die Bedenken wegen der Grundrechte, wegen des freien Mandats geteilt? Sie haben vorhin gesagt, es gebe nun schon tausend Gruppen, die aus Deutschland kommen und da haben Sie jetzt derlei Befindlichkeiten bislang nicht vernommen, dass gesagt wird, hier liege ein Verstoß gegen Artikel 4, gegen Artikel 5, gegen Artikel 9 Absatz 3 oder was auch immer vor. Wie schätzen Sie diese Diskussion auf EU-Ebene ein?

SV Jochen Bäumel: Da muss, leider Gottes, ein kleines Missverständnis vorliegen. Wir machen eine klare Trennung zwischen dem Lobbyregister und dem legislativen Fußabdruck. Natürlich muss das Lobbyregister eine gesetzliche Grundlage haben. Das haben wir auch geschrieben in unserer Stellungnahme. Und wir sind uns da alle einig. Daran wollen wir nicht deuteln, weil wir glauben, dass es Eingriffe in bestimmte Grundrechte gibt, wie die informationelle Selbstbestimmung usw., und deswegen brauchen wir hier eine gesetzliche Grundlage. Was allerdings mit dem Lobbyregister nicht direkt zu verbinden ist, ist der legislative Fußabdruck. Den könnte man durch die Änderung zweier Geschäftsordnungen einfach einführen. Und zwar relativ problemlos, und er würde natürlich nicht sofort wirken. Aber ich glaube, dass ein legislativer Fußabdruck, der aufzeigt, auch wenn es im Nachhinein geschieht, welche Stellungnahmen von verschiedenen Gruppen abgegeben worden sind, im Parlament eine andere Diskussion ergibt und auf Dauer eine langfristige Wirkung zustande kommt. Ich würde das nicht unterschätzen wollen.

SV Daniel Freund: Zur aktuellen Debatte auf EU-Ebene, ob dieselben Fragen kommen: Zu einem gewissen Grad ja. Allerdings ist die ganze Logik, wie man zu einem verbindlichen Register kommt,

auf EU-Ebene umgedreht, wenn man so will. Auf deutscher Ebene würde man ein Gesetz einführen, und damit wäre das Register ab dem Moment rechtsverbindlich für die Lobbyisten. Auf EU-Ebene sieht es danach aus, dass zumindest der politische Wille für ein rechtsverbindliches Register aktuell unter den Mitgliedstaaten nicht da ist. Deswegen benutzt man das Rechtsmittel einer Vereinbarung zwischen den Institutionen. Damit kann ich aber immer nur die Institutionen binden, nicht den Lobbyisten. Denn damit komme ich dann in eine Logik, wo die Institutionen im Grunde den Zugang für nicht registrierte Lobbyisten immer weiter erschweren. Das hat angefangen mit den Treffen der Kommissare, der Generaldirektoren und der hohen Mitarbeiter. Und diese Logik wird, wenn es jetzt in ein de facto verpflichtendes Register geht, wahrscheinlich auf einen größeren Personenkreis ausgedehnt. Dass man sagt, die Mitarbeiter der Kommission treffen sich nicht mehr mit unregistrierten Lobbyisten, und diese Logik müsste dann auf das Parlament und auf den Rat erweitert werden. Da kommen wir dann natürlich wieder zur Frage des freien Mandats. Wie bekomme ich auch die Abgeordneten dazu, ihren Beitrag zu leisten und den nicht registrierten Lobbyisten nicht mehr den Zugang zum Parlament zu gewähren? Das ist in der Tat im Moment die Debatte im Europäischen Parlament. Wie gesagt, bei den Anhörungen wurde schon klar gesagt: Keine Teilnahme an Anhörungen mehr. Es gibt Debatten dazu, wie der Zugang zu den Gebäuden geregelt wird. Können dann Lobbyisten zum Beispiel nicht mehr das Parlamentsgebäude betreten, wenn sie sich nicht registrieren? Aber natürlich gibt es Fragen dazu, was passiert, wenn man im Wahlkreis jemanden trifft. Solche Sachen werden natürlich weiter stattfinden. Aber ich glaube, man kann dort zu Regelungen kommen, wo zumindest ein normal geplanter Termin in den Gebäuden des Europäischen Parlaments die Registrierung zur Zugangsvoraussetzung hat. Genauso wie jetzt auch schon. Zugangsvoraussetzung ist, dass jeder von uns durch die Sicherheitskontrolle geht. Ich habe auch



nicht das Recht, hier reinzukommen und nicht kontrolliert zu werden, ob ich Waffen oder was auch immer mit in dieses Gebäude bringe. Da würde man eben sagen, genauso müsse der Gebäudezugang an eine Grundveröffentlichung geknüpft werden.

Stellv. Vors. **Dr. Kristina Schröder** (Wiesbaden) (CDU/CSU): So, ich habe jetzt die Ehre unseren Vorsitzenden zu vertreten und darf Ihnen, Frau Kollegin Ziegler, das Wort geben.

Abg. **Dagmar Ziegler** (SPD): Herzlichen Dank. Und auch an Sie herzlichen Dank. Was mir die ganze Zeit ein bisschen Probleme macht, ist, dass wir zwei Anträge aus den Oppositionsfraktionen vorliegen haben, aber Ihre Stellungnahmen sich allgemein um ein Lobbyregister drehen. Einzelne Punkte, die in den Anträgen stehen und uns beschäftigen, zum Beispiel die Offenlegung der Finanzquellen, die reflektieren Sie nicht genauso, wie wir sie bräuchten, um uns dazu ein Urteil zu bilden: Kann man mit dem Antrag der GRÜNEN oder der LINKEN mitgehen oder nicht? Ihre allgemeine Haltung zu einem Lobbyregister führen Sie sehr ausführlich und sehr gut aus. Je nachdem, wie Sie das für richtig gefunden haben. Ich habe aber eine konkrete Frage: Erstens, haben Sie an einem der Anträge mitgewirkt? Diese Frage richtet sich an alle. Und zweitens, würde ich auch gerne – wer auch immer von Ihnen da antworten möchte – wissen, ob es die Sorge auf EU-Ebene oder in anderen Parlamenten der EU oder in Amerika oder Kanada gibt, dass man sozusagen Stellvertreterlobbyisten etabliert, die nicht registriert sind oder die registriert, aber völlig unverdächtig sind? Wie kann man verhindern, dass möglicherweise solche Lobbyisten sich zwar registrieren lassen, aber nun nicht mehr erkennbar ist, für wen sie tatsächlich arbeiten? Gibt es da Erfahrungen aus Ihrem Bericht, die uns da hilfreich sein könnten?

Stellv. Vors. **Dr. Kristina Schröder** (Wiesbaden) (CDU/CSU): Da die Frage ja an alle ging, sollten wir vielleicht einfach eine Runde machen, in der Herr Bäumel anfängt.

SV Jochen Bäumel: Was die Beteiligung an einem der Anträge angeht, ist meine Antwort ganz klar: Nein, wir haben nicht mitgewirkt. Dies erscheint uns besonders wichtig. Zu Ihren weiteren Fragen: Auch in Konzernen zum Beispiel gibt es eine klare Abtrennung, welchen Werbeetat ich habe, mit welchem Etat ich die Öffentlichkeit versuche zu beeinflussen und wie groß der Etat für mein Büro hier ist und wie groß ich den Etat schneide, mit dem ich beispielsweise Abgeordnete oder auch deren Angestellte einlade zu irgendwelchen Events. Diese Kosten, die direkt zur Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess dienen, diese Kosten sind darzulegen. Es ist klar zu unterscheiden, dass ich zum Beispiel den restlichen Werbeaufwand und sonstige Maßnahmen, die ich habe, damit nicht erfassen kann. Da könnte man bei großen Konzernen überhaupt nicht mehr durchblicken. Das geht also nicht. Das kann man nicht machen. Insofern, glaube ich, gibt es eine klare Abtrennung, wo die finanziellen Möglichkeiten sind, die erfasst werden müssen. Das sind die Büros und deren Aufwand, den man für die einzelnen Aufträge hat. Das müssen dann auch zum Beispiel Anwaltskanzleien offenlegen. Das geschieht ja bei Abgeordneten auch. Da geht das ja auch.

SV Daniel Freund: Ich habe auch an keinem der Anträge mitgearbeitet. Und zu der zweiten Frage, die Sie gestellt haben: Im Englischen bezeichnet man das Phänomen als „Astroturfing“. Wenn also eine Organisation versucht, eine andere Organisation beim Lobbying dazwischenzuschalten, damit die eigene Identität verborgen bleibt. Das ist natürlich ein Phänomen, was es gibt. Es wurden schon Beispiele genannt. Zum Beispiel im Bereich Patientengruppen kommt



es immer wieder mal vor, dass die Pharmaindustrie Patientengruppen finanziert. Bei der Tabakregulierung kommt es vor, dass die Tabaklobby die Verbände der Kioskbesitzer finanziell gut ausstattet, damit die im Grunde die Belange der Tabakindustrie vorschieben. Genau dafür, um das rauszufinden, ist ja das Lobbyregister eigentlich da. Damit solche Finanzierungsquellen sofort offensichtlich werden. Damit sich die Gruppe der kleinen Kioskbesitzer ins Register eintragen muss und da plötzlich steht, wie viele Millionen von „Philipp Morris“ oder von „British American Tobacco“ kommen. Weil diese Recherchearbeit im Zweifelsfall nicht immer jeweils passieren kann, bevor ein Abgeordneter oder ein Regierungsvertreter sich mit Lobbyisten trifft, deswegen brauchen wir das Lobbyregister.

SV Heiko Kretschmer: Wir haben nicht an den Gesetzentwürfen mitgewirkt. Es gibt einen Briefwechsel zwischen uns und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der teilweise schon auf der 17. Wahlperiode basiert. Ich habe durchaus den Eindruck, dass der Antrag in der einen oder anderen Stelle auch Teile dieses Briefwechsels reflektiert hat. Woran wir aktiver mitgewirkt haben, sind die Beschlussgrundlagen der SPD-Bundestagsfraktion und der SPD-Bundespartei aus der 17. Wahlperiode, die bedauerlicherweise hier nicht als Antrag vorliegen. Zweitens: Ich finde es in der Tat schwierig – deswegen die Form der Stellungnahme, aus genau der umgekehrten Perspektive heraus –, dass insbesondere Äußerungen zur Frage, was finanzielle Offenlegung bedeutet, und zu allen Fragen, die sich auf den Prozess, den „footprint“ und Ähnliches beziehen, in den Anträgen so ungenau beschrieben sind, dass sie in Teilen eine Textinterpretation erfordern. Ich glaube, dass wir gerade bei dem Punkt der finanziellen Offenlegung noch sehr viel stärker ins Detail gehen können. Aber ich halte in der Tat, über ein grobes Stufenmodell hinaus, alles, was detaillierter ist und die Finanzierungsquellen exakt

im Vorhinein beziffert, für mit hoher Rechtsunsicherheit verbunden. Insofern plädieren wir für ein sehr grobes, vierstufiges Raster für die Offenlegung der Finanzen. Das kann auch prozessbegleitend geschehen. Alles Weitere halte ich in der Tat für schwierig. Bis hin dazu, dass ich bei exakten Angaben natürlich auch Wettbewerbsverzerrungen kriege, weil Preisstrukturen von Beratungsunternehmen und Ähnliches damit offenkundig würden.

SV Timo Lange: Zur ersten Frage der Mitwirkung an den Anträgen: Eine direkte Mitwirkung im Sinne eines Mitformulierens gab es mit Sicherheit nicht. Frau Haßelmann, Frau Sitte und ich haben uns in den letzten Jahren des Öfteren mal ausgetauscht zu verschiedenen Themen – darunter auch zum Thema Lobbytransparenz. Die Frage der finanziellen Offenlegung ist natürlich, wie auch schon gerade gehört, ein besonders sensibles Thema, gerade für die handelnden Akteure, die als Agenturen oder auch als Anwaltskanzleien auftreten. Herr Freund hat die wesentlichen Gründe genannt, warum gerade im Bereich der NGOs oder der als NGOs auftretenden Organisationen Finanztransparenz sinnvoll und geboten wäre. Bei den Agenturen oder anderen Dienstleistern, auch Einzellobbyisten, muss für den Gesetzgeber, für die Abgeordneten klar sein, wer der Auftraggeber ist und welchen Umfang solche Aufträge haben.

SV Prof. Dr. Utz Schliesky: Zu der ersten Frage, Frau Ziegler: Nein. Ich glaube, ich bin auch unverdächtig angesichts des Inhalts meiner Stellungnahme. Zu der zweiten Frage – die Sorge um Stellvertreterlobbyisten: Ja. Das hängt mit der Frage der Schwierigkeit der Abgrenzung zusammen. Denn es ist aus meiner Sicht nicht möglich, sauber zu trennen. Wenn es zum Beispiel auf EU-Ebene Mitarbeitern untersagt werden sollte, Kontakt aufzunehmen: Wie weit gilt das? Gilt das



in den privaten Bereich hinein? Will ich Menschen untersagen, auf eine Party zu gehen, dort vielleicht beim Bier darüber zu sprechen? Das ist die Lebenswirklichkeit. Ich möchte auch noch ein Beispiel aus meinem eigenen Berufsleben bringen: Ich war in meinem früheren Leben sozusagen selber Lobbyist, wenn Sie so wollen. Ich war Verbandsvertreter für den Deutschen Landkreistag – und zwar sowohl hier in Berlin als auch in Brüssel – und habe dort gelernt, dass man in der Tat Interessenvertreter ist. Auch wenn man deutsche Gemeinwohlinteressen vertritt, ist man in Brüssel nichts anderes als ein Interessenvertreter, der aus Sicht der EU-Kommission gleichbedeutend ist mit der Deutschen Bank oder irgendjemand anderes. Man muss also seinen Zugang finden, auch zu Parlamentariern. Ich habe erlebt, dass EU-Parlamentarier sehr dankbar sind, wenn man mit ausformulierten Änderungsanträgen kommt, die dann auch eins zu eins so einfließen, weil eben es gar nicht anders möglich ist. Weil der Apparat der Abgeordneten so klein ist und sie bei 1.200 Änderungsanträgen, die zu einer Richtlinie, wie damals der Dienstleistungsrichtlinie, kommen, dankbar ist, überhaupt zu erfahren, was zum Beispiel deutsche Kommunen bewegt. Dieses Beispiel wähle ich ganz bewusst, weil immer nur andere Beispiele kursierten, die natürlich wieder die negative Konnotation bringen, dass ein Unternehmen ein eigenes Interesse durchbringen will. Ich habe kein schlechtes Gewissen gehabt, dass ich sozusagen im Interesse der deutschen kommunalen Selbstverwaltung Anträge mitgebracht habe, die zum Schutz deutscher verfassungsrechtlich geschützter Interessen auch umgesetzt wurden. Aber das ist etwas völlig anderes, als das, was Sie als Beispiel genannt haben. Deswegen ist die Schwierigkeit unserer ganzen Diskussion: Wir haben kein konkretes Gesetz, über das wir diskutieren. Deswegen kann man jetzt nicht über eine konkrete Norm sprechen. Aber da ist nach wie vor der Begriff der Transparenz. Denn auch Sie, Herr Lange, haben eben in der Replik auf mich wieder sehr deutlich gemacht, dass Sie Transparenz als gesetzt ansehen.

Dass Sie Transparenz als etwas Höherwertiges ansehen und wie selbstverständlich sagen: „Ja, das ist doch auf jeden Fall da und muss erfüllt werden.“ Nein! Da widerspreche ich Ihnen sehr deutlich, weil ich vorhin deutlich gemacht habe, Transparenz ist per se kein verfassungsrechtlich geschütztes Interesse. Das ist so. Ich rede hier natürlich beratend über die verfassungsrechtliche Lage, und deswegen würde ich auch davor warnen, die finanzielle Offenlegung, die wir für den Staat und politische Parteien – aus guten Gründen – kennen, weil wir da eine aus dem Demokratieprinzip folgende Öffentlichkeitsverpflichtung haben, jetzt auf private Einheiten zu übertragen. Nichts anderes ist das Modell, was hier jetzt geschildert wurde. Es zielt darauf ab, die Offenlegungspflichten von Finanzierungsströmen, die wir bei politischen Parteien kennen, auf den privaten Bereich, auf den privaten Sektor zu übertragen. Und das ist etwas sehr grundrechtsrelevantes. Das ist etwas völlig anderes, ein anderes Gesellschaftsmodell, als das, was wir in Deutschland derzeit haben. Wir sind nicht Schweden. Wir veröffentlichen unsere Steuererklärungen nicht im Internet. Das kann man in einer anderen Rechtskultur machen. Das macht Schweden, aber nicht Deutschland. Weil wir sagen, das geht verfassungsrechtlich nicht. Vor dem Hintergrund würde ich sehr davor warnen, jetzt Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Die berechnigte Transparenz von staatlichen Einheiten einfach mal so auf private Rechtseinheiten zu übertragen, die irgendwo mal Interessen für den staatlichen Willensbildungsprozess formulieren. Das geht, aus meiner Sicht, verfassungsrechtlich deutlich zu weit.

SV Prof. Dr. Helge Sodan: Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich darf mit der Feststellung beginnen, dass ich ebenfalls an der Formulierung der Anträge der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nicht beteiligt war. Das wird angesichts meiner vorherigen Ausführungen



auch niemanden überraschen. Ich möchte allerdings die Gelegenheit nutzen, noch einzugehen auf einen Hinweis von Frau Ziegler: Sie hatten, wenn ich Sie richtig verstanden habe, ein bisschen mit Enttäuschung zum Ausdruck gebracht, dass die Stellungnahmen zu wenig auf die konkreten Anträge der beiden Fraktionen eingegangen seien. Das muss ich, jedenfalls wenn es ein Vorhalt sein sollte, für meine Person zurückweisen. Denn ich bin, wie sich dem Wortprotokoll entnehmen lassen wird, schon in meiner mündlichen Stellungnahme wiederholt auf die Anträge eingegangen und noch viel ausführlicher mit teilweise längeren, wörtlichen Zitaten in meiner schriftlichen Stellungnahme. Weil hier zwei Anträge zur Diskussion stehen. Ich darf aber die Gelegenheit noch nutzen, meinerseits eine kleine Enttäuschung zum Ausdruck zu bringen: Denn es handelt sich ja um Anträge, die – ich habe das verglichen – fast wörtlich übereinstimmen mit Anträgen, die diese beiden Fraktionen schon in der letzten Legislaturperiode hier eingebracht haben. Ich finde es schade, wenn Sie mir diese Bemerkung als Wissenschaftler gestatten, dass Sie die Zeit nicht genutzt haben, um das weiterzuentwickeln. Insofern schließe ich an das an, was Herr Lange vorhin zum Ausdruck gebracht hat: Es wäre gerade für die verfassungsrechtliche Beurteilung natürlich viel sinnvoller und besser, wenn Sie uns mal einen kompletten Gesetzentwurf nebst Begründung vorgelegt hätten. Ich weiß natürlich um die Probleme – die Bundesministerien, die das für die Bundesregierung vorbereiten, verfügen über ganz andere personelle Ressourcen. Aber Sie stehen ja offenbar auch in Verbindung mit Organisationen und können sich da externen Rat holen; außerdem haben Sie in der Fraktion wissenschaftliche Mitarbeiter. Meine Anregung, wenn Sie mir das gestatten – damit wir in der Diskussion vielleicht auch mal weiterkommen –, wäre: Formulieren Sie das doch einmal aus und dann können wir die Rechtsprobleme auch viel präziser benennen. Und wenn Sie mir nur ein Beispiel noch gestatten – das ist jetzt aus dem Antrag der Fraktion die Linke,

Bundestagsdrucksache 18/3842, Seite 2 f. –, eine ganz wichtige Passage. Da steht – ich zitiere wörtlich: „Sofern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Lobbyorganisationen bzw. Unternehmen in den Bundesministerien unmittelbar Einfluss auf Gesetzentwürfe oder andere Entwürfe von Rechtssetzungsakten genommen haben, muss jedenfalls sowohl in dem Register als auch in der betroffenen Vorlage ein detaillierter Vermerk erfolgen.“ Ende des Zitats. Was heißt „unmittelbar“? Gibt es „mittelbaren Einfluss“? Wie wollen Sie das alles abgrenzen? Wenn Sie das in einen Rechtstext schreiben wollen, dann sage ich Ihnen schon jetzt, dass Sie ganz große Probleme mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz bekommen werden. Insofern wäre es sicherlich auch für diesen Ausschuss und für die anschließende Beratung im Plenum des Deutschen Bundestages sinnvoll, wenn man dann, wie gesagt, einen kompletten Entwurf vorlegen könnte. Den können Sie ja auch interfraktionell in der Opposition abstimmen. Aber das ist jedenfalls natürlich weit hilfreicher, als wenn Sie praktisch, wenn ich das mal so offen sagen darf, in jeder Legislaturperiode quasi denselben Antrag wieder einbringen.

Stellv. Vors. **Dr. Kristina Schröder** (Wiesbaden) (CDU/CSU): Eine Wortmeldung von Herrn Uhl liegt mir jetzt noch vor.

Abg. **Dr. Hans-Peter Uhl** (CDU/CSU): Ich glaube, dass die Diskussion heute Nachmittag ergeben hat, dass man den gleichen Wortlaut nicht wieder einbringen kann, weil sich doch einige Dinge geklärt haben. Zunächst einmal komme ich zur Frage, die die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag aufwirft: Man sollte den Begriff der registrierungspflichtigen Interessenvertreter definieren. Die Diskussion, meine ich, hat ergeben, dass faktisch jeder Interessen hat. Dass die Definition also wohl ergeben muss, dass jeder, der



Interessen hat, als registrierungspflichtig angesehen werden muss. Deswegen frage ich Herrn Bäumel, Herrn Freund, Herrn Kretschmer und auch Herrn Lange: Nachdem Sie an den Anträgen mitgewirkt haben, mehr oder weniger intensiv, halten Sie sich für registrierungspflichtig im Sinne dieses Antrages? Weil Sie ja Interessen vertreten haben bei der Formulierung dieses Antrages. Das ist die erste Frage. Die zweite Frage ist: Warum kaprizieren Sie sich mit dem ganzen Instrument einer Registrierung, einer Liste von Interessenvertretern auf einen Lebenssachverhalt, der sich im Parlamentsgebäude abspielt? Interessenvertretung im Parlamentsgebäude bei den Parlamentariern oder im Ministeriumsgebäude. Interessenvertretung bei Ministerialbeamten in deren Gebäude. Und wenn das Ganze, der gleiche Lebenssachverhalt, sich auf der anderen Straßenseite abspielt, greift Ihr ganzer Vorschlag wohl nicht, wenn ich das richtig verstanden habe. Denn dann geht das Register ja ins Leere. Denn man kann ja nur ins Parlamentsgebäude, ins Ministerium, wenn man in dem Register steht. Nein, aber es ermöglicht Gespräche. Aber darauf kommt es ja gar nicht an, denn man macht es dann auf der anderen Straßenseite, so dass ich gar keinen Registereintrag brauche. Das ist meine zweite Frage. Und die dritte Frage ist: Was machen Sie eigentlich mit der Ungleichbehandlung von Parlamentariern, die gar kein Gespräch mit Interessenvertretern brauchen, weil sie selbst Interessenvertreter sind? Zum Beispiel Gewerkschaftsmitglieder oder Verbandsfunktionäre, die im Parlament als Abgeordnete sitzen? Die kennen ihre Kollegen von früher und auch heute noch und treffen sich da und dort, nur nicht im Parlamentsgebäude. Das haben sie gar nicht nötig, denn man kennt sich ja. Was ist das dann? Was bewirken Sie mit Ihrem Vorschlag bei diesem Personenkreis, der im Parlament sitzt?

SV Daniel Freund: Ich fange mal an. Noch einmal, um es deutlich zu machen: Wir haben nicht an den

Anträgen mitgearbeitet. Sollten wir uns registrieren? Auf jeden Fall. Wir sind registriert in allen Registern, die uns zur Verfügung stehen und die in unseren Aufgabenbereich fallen. Wir tragen uns also ins EU-Register ein, wir sind in jeglichen nationalen Registern registriert, so wir denn dort aktiv sind. Noch einmal zur Frage zu Gebäuden und so: Ich finde, man muss hier noch einmal auseinanderhalten, was die Regel angeht und was die Kontrolle angeht. Denn regeln kann man erst einmal, dass man sich zum Beispiel nicht mehr mit nicht registrierten Lobbyisten trifft. Kontrollieren, was auf Dorffesten, im Festzelt oder sonst wo stattfindet, das ist eine schwierigere Frage. Aber man kann, wenn man sagt, dass keine Treffen mit nicht registrierten Lobbyisten stattfinden sollen – nur einmal als Beispiel –, wenn es dann rauskommt und jemand das mitbekommen hat, damit umgehen. Es geht nicht darum, jemandem im täglichen Leben hinterherzustellen. Es geht darum, dass Lobbyisten sich ins Register eintragen sollen. Und wenn dann rauskommt, dass zum Beispiel eine größere Organisation an ich weiß ich nicht wie vielen Treffen hier im Parlament teilnimmt, auch vielleicht in Anhörungen sitzt, und sich nicht ins Register einträgt, dann kommen wieder die Sanktionsmöglichkeiten, die wir vorhin angesprochen haben. Es geht nicht darum, die Abgeordneten in ihrem täglichen Leben ständig zu überwachen. Noch ein kleiner Punkt: Die Logik, dass wir, weil wir nicht jegliches Gespräch zwischen einem Lobbyisten und einem Regierungsvertreter erfassen können, dann sagen, wir regulieren gar nicht, verstehe ich nicht. Es wird immer eine Abgrenzung geben. Es wird immer irgendwo eine Mindestschwelle dessen, was registriert werden soll und was nicht, geben. Dafür, diese Abwägung zu finden, sind Sie als Gesetzgeber da. Die wird ja auch nicht für alle Ewigkeit in Stein gemeißelt. Wenn man nach drei, vier Jahren feststellt, dass die Abgrenzung nicht richtig gewählt wurde, dann wird da nachjustiert werden müssen, und wir sehen diese Nachjustierung in so ziemlich jeden Land, was sich irgendwann einmal ein Register gegeben hat. Weil diese Festsetzung



eventuell zwischen Ländern auch variieren kann, ist es eben schwierig. Aber trotzdem muss man diesen ersten Schritt doch mal gehen und ein Register einführen.

SV Jochen Bäumel: Transparency Deutschland ist natürlich im Verbänderegister registriert und wir sind, wie gesagt, registrierungspflichtig. Das ist für uns selbstverständlich. Ihre Vorstellung, dass man nur Kontakte in einem Gebäude erfassen kann und außerhalb nicht, haben wir nie entwickelt. Wir halten auch die Vorstellung, dass es ganz schwierig ist, jegliches Gespräch registrierungspflichtig zu machen, für nicht zielführend. Wenn ich mir angucke, wie Gesetze zustande kommen und welchen Einfluss es dabei gibt, dann kann ich nur sagen: Das hängt nicht immer nur von einem kleinen Gespräch ab, sondern dann werden auch immer Papiere verlangt. Und dann wird das dokumentiert werden müssen. Ich denke, diese Tatsachen, also wenn ich Papiere übergebe, wenn ich grundsätzlich einwirke, wenn das registriert wird, dann bin ich doch schon zufrieden. Es kann doch nicht sein, und daran denkt niemand von uns, dass jedes einzelne Telefonat, jedes Gespräch zwischen einem Abgeordneten und einem Bürger aus dem Wahlkreis zu registrieren ist. Wir haben gesagt: Sich registrieren müssen berufsmäßige Interessenvertretungen. Die Ungleichbehandlung, die es möglicherweise gibt und von der Herr Uhl gesprochen hat, ist, glaube ich, nicht das Problem. Wir wissen – dank der Vita – welche Abgeordneten welche Interessen vertreten, zumindest wenn sie in Gewerkschaften oder in Berufsverbänden sind. Das ist nicht unser Problem. Ich glaube auch, dass der rein parlamentarische Bereich relativ offen und zugänglich ist. Nicht umsonst steht auch im Grundgesetz – und da möchte ich jetzt auf Sie eingehen, Herr Schliesky –, dass Gesetze im Parlament öffentlich debattiert werden. Das heißt doch nichts anderes, als dass Transparenz über den Gesetzgebungsprozess im Parlament erzeugt wird. Und Sie haben das – ja, Sie schütteln den Kopf, ich

kann doch meine Auffassung vertreten. Wenn Sie sagen: Die Ausschüsse sind nicht öffentlich, dann ist es so, dass der jeweilige Obmann aus dem Ausschuss im Parlament als Vertreter sagen muss, welche Hauptinteressen innerhalb des Ausschusses zum Tragen gekommen sind. Das wird dann auch öffentlich gemacht. So steht es zumindest in der Geschäftsordnung und so, denke ich, wird es auch stattfinden. Für mich stehen Öffentlichkeit und offene Debatte schon im Grundgesetz, auch wenn dort nicht der Begriff der Transparenz verwendet wird. Aber so einen Unterschied zu machen, dient dieser Veranstaltung überhaupt nicht.

SV Heiko Kretschmer: Die deutsche Gesellschaft für Politikberatung ist in der Tat in der Verbändeliste, die ich für kein ausreichendes Register halte, registriert. Sie ist auch in Brüssel registriert. Wenn Sie mich fragen als jemanden, der eines der durchaus größeren Beratungsunternehmen dieser Stadt führt: Ich kann mich in dieser Rolle nicht registrieren, würde es aber gerne im Rahmen eines Pflichtregisters – ausdrücklich eines Pflichtregisters – tun. Im Rahmen eines freiwilligen Registers wäre ich nicht dazu bereit. Das sage ich Ihnen auch ganz ehrlich, weil dies so tief in den Wettbewerb eingreift und mich dazu zwingen würde, alle meine Kunden zu selbiger Offenheit zu zwingen, dass ich das nicht tun würde. Oder noch einmal zu dem, was alles registrierungspflichtig ist usw.: Ich komme in all die Dilemmata, die Sie schildern und die Frage, wo findet ein Gespräch statt usw., gar nicht rein. Noch einmal: Mein Plädoyer zielt auf ein Register, das sich nicht auf einzelne Prozesse, Prozessschritte, Gespräche und Ähnliches bezieht, sondern allein die Offenlegung von Auftraggebern und Hintergründen beinhaltet, so dass Sie, egal wo Sie das Gespräch führen wollen, reinschauen können und feststellen können: Okay, dieses und jenes Unternehmen ist der Auftraggeber von Herrn Kretschmer. Und dann wissen, warum ich unter Umständen mit Ihnen über die



Datenschutzgrundverordnung reden möchte. Der Spezialfall des Abgeordneten ist in der Tat interessant. Wobei ich die Beispiele, die Sie Herr Bäumel eben aufgeführt haben, nicht für so relevant halte. Ich meine, dass Sie alle Interessenvertreter eines Wahlkreises sind, von Unternehmen in diesem Wahlkreis, dass Sie biografisch aus einer bestimmten Organisation stammen, dass Sie unter Umständen, wenn ich an Gewerkschafter denke, teilweise sogar noch die Ämter parallel ausüben – das ist ja alles hinreichend bekannt. Aber ich erinnere mich an einen Fall, der schon lange her ist, nämlich der eines Berliner FDP-Abgeordneten, der ein Beratungsmandat hatte, das dazu führte, dass er dann auch als Abgeordneter viel publizierte, sehr im Interesse, ich glaube, eines schwedischen Energiekonzerns, und als es dann verspätet rauskam, wurde, soweit ich mich erinnere, eine heftige Diskussion geführt, die fast mit dem Rauswurf aus dieser Fraktion geendet hat. Dahinter sehe ich das Interesse seiner Abgeordnetenkollegen, in einer solchen Situation auch zu wissen, warum argumentiert jemand hier eventuell so oder so. Ja, da gibt es schon Grenzbereiche. Sie haben ja vorhin selber aufgefordert – oder der Vorsitzende war es –, auch über die Extremfälle zu reden. Natürlich gibt es auch die, und darüber sollte man dann auch reden, ohne dass ich Ihnen jetzt eine rechtssichere Konstruktion dafür benennen kann. Aber wenn man sich zu einer Regelung durchringen will, dann sollte man diese Fälle nicht ganz außer Acht lassen. Grundsätzlich noch einmal: Es geht nicht um Kontrolle. Es geht nur um die Offenlegung von Hintergründen und insoweit auch um keine Einschränkung, die in irgendeiner Art und Weise Interessenvertretung, Gespräche oder Gesprächsmöglichkeiten der Abgeordneten begrenzt. Ich glaube, es ist auch gute Praxis, dass die Ausschüsse bei öffentlichen Anhörungen sich eben nicht nur aus der Verbändeliste bedienen, sondern sehr wohl auch Experten hören, die nicht in die Verbändeliste eingetragen sind. Auch diese Freiheiten würde ich Ihnen nicht nehmen wollen.

SV Timo Lange: Um das noch kurz zu ergänzen: Herr Kretschmer hat gerade ausgeführt, dass strukturelle Transparenz der erste Schritt wäre. Herr Uhl ist jetzt leider nicht mehr da, um die Antwort hören, aber es ist vielleicht doch angebracht, dazu noch einige Ergänzungen zu machen. Das jedenfalls wäre ein erster wichtiger Schritt. Man kommt natürlich trotzdem nicht darum herum, dann in einem solchen Gesetz, wenn man es verpflichtend machen möchte – und das haben wir verschiedentlich gehört, dass das notwendig wäre, auch aus Sicht eines Beraters – eine Definition zu finden. Herr Uhl hat gesagt: Alle haben Interessen, also nehmen wir das als Definition. Das wäre natürlich so nicht umsetzbar. Das würde nicht zielführend sein. Man kann dabei aber natürlich ins Ausland schauen, wo es verpflichtende Register gibt. Auch wenn die Rechtsordnungen unmittelbar miteinander vergleichbar sind, ist es dennoch interessant zu sehen, was sich Gesetzgeber in anderen Ländern für Gedanken gemacht haben. Wie solche Definitionen aussehen können. Wie sie dann auch abgegrenzt werden gegenüber Akteursgruppen, die dann explizit unter diese Definition fallen. Dazu habe ich in der schriftlichen Stellungnahme einige Hinweise gegeben. Der entscheidende Punkt wäre hier zu sagen: Alle, die eine gewisse in dem Gesetz dann feiner auszudefinierende Aktivität verfolgen, das im Auftrag tun und im direkten Austausch mit politischen Entscheidungsträgern, mit dem Parlament, mit der Regierung stehen, müssen sich eintragen. Dann ist es auch unerheblich, ob Gespräche im Parlament oder in den Gebäuden eines Ministeriums stattfinden. Sondern es geht darum, welche Aktivität im Auftrag ausgeführt wird. Gibt es einen Bezug zu einem Gesetz, zu einer Verordnung, zu einer sonstigen politischen Entscheidung? Das sind Tatbestandsmerkmale, die objektivierbar sind. Das sind keine subjektiven Elemente, wenn man sagt: Ja, will der jetzt etwas beeinflussen oder nicht? Das ist vermutlich schwierig in einem Gesetz so zu regeln. Aber wenn



man hier Kriterien findet, die sich feststellen lassen, dann ist das möglich. Das zeigen andere Register im Ausland, dass das möglich ist. Der Punkt „Mitglieder des Bundestages, die selber als bezahlte Interessenvertreter arbeiten“ ist natürlich ein heikler, der auch die Frage des Umgangs mit Interessenkonflikten im Bundestag im Allgemeinen betrifft. Da sind wir wieder bei der Geschäftsordnung des Bundestages, beim Abgeordnetengesetz. Das berührt durchaus auch andere Fragestellungen. Aus Sicht von LobbyControl ist dazu zu sagen, dass ein Lobbyregister tatsächlich dazu beitragen würde, besser zu erkennen, welche Interessen von einem Abgeordneten mit vertreten werden. Wenn zum Beispiel bei den Nebeneinkünften angegeben wird, es handele sich um einen Beratungsauftrag für einen nicht näher genannten Kunden, aber mit einem hohen Einkommen, wäre es eine wichtige Information im Lobbyregister gegenchecken zu können, ob denn hier Lobbyaktivitäten eine Rolle spielen können, ob dieser Kunde ein direktes Interesse hat und eigene Lobbyarbeit macht zu einem bestimmten Gesetzesentwurf oder Vergleichbarem.

Stellv. Vors. **Dr. Kristina Schröder** (Wiesbaden) (CDU/CSU): Ich habe jetzt noch drei Wortmeldungen vorliegen. Die Frage ist, könnten wir die vielleicht bündeln und dann eine Schlussrunde machen, ja? Und zwar mit Herrn Kaster, Frau Haßelmann, Frau Sitte.

Abg. **Bernhard Kaster** (CDU/CSU): Ich möchte noch einmal ganz kurz anmerken: Es wurde ja oft auf Brüssel verwiesen. Zumindest in Brüssel ist doch noch eine andere Situation vorzufinden. Da geht es um Interessen, die letztlich aus 28 Ländern kommen. Da ist es noch einmal etwas anderes für den einzelnen Abgeordneten, möglicherweise auch zu sehen, wer der Gesprächspartner ist. Das ist noch einmal eine andere Geschichte als in Berlin.

Ich hatte zu Beginn der Anhörung das Bedürfnis, noch einmal darzustellen, wie sich das praktische Leben eines Abgeordneten im Hinblick auf Gespräche, Interessenswahrung, Interessensabwägung so abspielt. Und ich muss sagen, ich bin nach wie vor bei dem Eindruck geblieben, der sich sogar erhärtet hat, dass selbst bei dem guten Willen, der hinter dem Anliegen steht, es ja auch handhabbar sein muss, damit keine riesigen Probleme auftauchen. Insbesondere ist nach wie vor die Abgrenzungsfrage offen. Was ist jetzt mit den fünf Verwaltungsdirektoren der Krankenhäuser vor Ort? Was ist mit dem Landescaritasverband, der mit der CDU-Landesgruppe spricht? Und so setzt sich das fort. Der zweite Punkt, den ich ansprechen will, betrifft das freie Mandat und die Stärke eines Parlaments. Da wird es wirklich immer heikel, denn der Abgeordnete hat das Recht und muss das Recht haben, zu jeder Zeit an jedem Ort mit jedem sprechen zu dürfen und sich auch selbst zu erkundigen, wer der Gesprächspartner ist. Wenn es Aufzeichnungspflichten oder Vermerkplichten gibt in einem Gesetzgebungsverfahren, halte ich das für außerordentlich problematisch. Eine Frage, konkret auch an Herrn Bäuml: Jenseits dieses ganzen Themas der Transparenz, wie ist Ihre Bewertung des Parlaments insgesamt? Der Deutsche Bundestag bekommt ja auch von kritischen Organisationen sehr gute Noten, gerade im Hinblick auf Öffentlichkeit, Transparenz usw. Das Ganze muss man dann noch im Verhältnis auch zur Exekutive sehen. Die Öffentlichkeit im Plenum, der Drucksachen, der öffentlichen Anhörungen etc. – und es muss ja nach wie vor auch einen geschützten Kommunikations- und Denkbereich für den Abgeordneten geben. Da bekommt ja der Deutsche Bundestag durchaus sehr gute Noten. Oder sehen Sie das komplett anders?

Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): In die Debatte will ich jetzt nicht noch einmal einsteigen, weil wir das Thema



Öffentlichkeit von Ausschüssen an anderer Stelle diskutieren und ich nicht nachvollziehen kann, warum Union und SPD von einer Praxis, die wir wahrgenommen haben in den letzten Legislaturperioden, einige Ausschüsse öffentlich tagen zu lassen, abgerückt sind zur grundsätzlichen Nichtöffentlichkeit. Das ist aber heute nicht unser Thema. Ich habe mich nur ganz kurz noch einmal gemeldet, weil Sie, Herr Sodan, unter anderem uns oder mich ja angesprochen hatten. Im Hinblick auf das Thema Antrag oder Gesetzentwurf. Das kann ich verstehen, dass Sie als Wissenschaftler das interessanter fänden, wenn wir einen Gesetzentwurf vorlegen würden, den Sie analysieren könnten. Das würde Ihnen sicherlich im Hinblick auf die Frage der grundgesetzlichen oder verfassungsmäßigen oder auch der einfachgesetzlichen Regelungen die Sache erleichtern. Ich will an der Stelle aber dennoch sagen: Unsere Antragsinitiative wird nicht dadurch schlecht, dass wir sie in der 18. Wahlperiode erneut eingebracht haben – im Übrigen in leicht veränderter Form. Denn auch wir haben natürlich berücksichtigt, welche Erfahrungen zum Beispiel mit dem Transparenzregister in der EU gemacht worden seit 2008, und haben in einzelnen Teilen des Antrags das durchaus mit berücksichtigt. Die Tatsache, dass in der 17. Legislaturperiode keine Mehrheit für die Einführung eines Registers bestanden hat, muss uns ja nicht davon abhalten, zu sagen, das Grundgerüst einer politischen Initiative sei nach wie vor richtig. Wir übernehmen bestimmte Neuerungen und Änderungen, die wir aus dem Transparenzregister in der EU ableiten, und so haben wir uns der Frage angenähert. Im Übrigen lasse ich mich auch leiten davon, dass die Bundesregierung, wenn sie einen Auftrag erhalten würde, aus dem Parlament ein Gesetzentwurf zu entwickeln, dies nicht nur für die regierenden Koalitionsfraktionen, sondern auch für Initiativen der Oppositionsfraktionen täte. Danke.

Abg. **Dr. Petra Sitte** (DIE LINKE.): Da kann ich

mich direkt anschließen. In der Tat sind solche Anträge auch immer mit dem Charakter versehen, zu „trüffeln“, ob denn bei den anderen sich eine Meinung geändert hat. Sie können das selber bewerten, ob das der Eindruck ist, den man heute mit rausnehmen kann. Mithin ging es uns konkret in dem Antrag auch darum – und deshalb frage ich danach auch noch einmal – nicht nur den Bundestag zu erfassen, sondern wie es vorhin von Herrn Kretschmer angesprochen wurde, dass das Vorfeld eigentlich das viel Spannendere ist und viel intransparenter ist. Es gibt zwar eine Geschäftsordnung der Bundesregierung, aus der unter anderem hervorgeht, dass wenn ein Gesetzentwurf Dritten weitergegeben worden ist, er dann auch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zugänglich sein sollte bzw. muss – aber wie wir es kennen, gibt es genügend Fälle, in denen das genau nicht passiert ist, und der Storch sitzt am Krötentunnel. Das wissen wir, Insofern interessiert uns: Wäre es denn sinnvoll gewesen aus Ihrer Sicht, Herr Professor Sodann, wenn wir die beiden Prozesse oder die beiden Felder getrennt hätten? Also Bundesregierung und Parlament? Mir persönlich erscheint das nicht so, aber ich wäre da durchaus interessiert an Ihrer Meinung.

Stellv. Vors. **Dr. Kristina Schröder** (Wiesbaden) (CDU/CSU): Der Vorschlag ist jetzt, dass die Sachverständigen sich vielleicht in der Schlussrunde auf drei Minuten zu beschränken versuchen, und es gibt auch kein Gebot, diese auszunutzen.

SV Professor Dr. Helge Sodan: Darf ich mal anfangen? Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich gehe gleich auf die Frage von Frau Dr. Sitte ein. Also ich kann mir auch gut vorstellen, dass man beide Bereiche gemeinsam behandelt. Sowohl den der Regierung wie den des Parlaments. Nur muss man sich verfassungsrechtlich bewusst sein, dass die Probleme sich möglicherweise anders darstellen.



Dazu hat ja Herr Kollege Schliesky schon Einiges ausgeführt. Ich habe auch versucht deutlich zu machen, dass man bei der Bundesregierung immer den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung im Blick behalten muss. Da ist mir, dabei bleibe ich, manches zu vage in den beiden Anträgen. Das müsste konkretisiert werden. Was heißt konkret „Einflussnahme“? Ich habe vorhin aus Ihrem Antrag, Frau Dr. Sitte, zitiert. „Unmittelbare Einflussnahme“. Ich persönlich habe gewisse Erfahrungen, sage ich mal vorsichtig, vor allen Dingen mit Gesetzentwürfen aus dem Bereich des Gesundheitswesens. Und verfolge das meistens, wenn es größere Entwürfe sind, bereits vom Referentenentwurf an bis hin zu allen Zwischenstadien. Wenn dort öffentliche Anhörungen stattfinden, dann würde so ein Raum wie dieser bei Weitem nicht ausreichen. Es hat einmal sogar die Notwendigkeit gegeben wegen der vielen, vielen Verbände und Organisationen den großen Saal im Bundesfinanzministerium zu reservieren und dort in einer fünfeinhalb stündigen Anhörung einen Gesetzentwurf zu behandeln. Mit anderen Worten: Da sind so viele beteiligt, und natürlich sind es auch Rechtsanwälte, die rechtliche Stellungnahmen abgeben. Das alles jetzt zu dokumentieren und dann zu hinterfragen, wer denn genau auf welche Formulierung in einem 100-, 200-seitigen Gesetzentwurf Einfluss genommen hat, das scheint mir schon praktisch kaum machbar. Das ginge auch viel zu weit. Am Ende erwarte ich von einem Bundesbeamten im Ministerium, der auch einen Eid geleistet hat, erst recht natürlich vom Bundesminister und von seinen Staatssekretären, die Mitverantwortung für einen Gesetzentwurf tragen, der am Ende in der Bundesregierung landet und dort dann beschlossen wird, dass sie sich unabhängig, neutral, sachlich und dem Gemeinwohl verpflichtet verhalten. Darum würde ich dafür plädieren, dass man nicht überall finstere Mächte mutmaßt, die irgendwie auf dunklen Kanälen versuchen, Einfluss in illegitimer Form auszuüben. Das ist vieles, aus meiner Sicht, einfach übertrieben. Ein Grundvertrauen brauchen wir doch wohl in die Verfassungsorgane und in die

vielen Mitarbeiter, die dort tätig sind. Darum würde ich meinen, gerade der Bereich der Bundesregierung ist ein besonders sensibler – das Parlament, brauche ich nicht darzulegen, erst recht. Das hier betonte freie Mandat ist absolut schützenswert. Da wird niemand in diesem Raum widersprechen. Das heißt, es muss gelten, mit wem ein Parlamentarier redet oder nicht, das entscheidet er immer noch selber. Vielen Dank.

SV Professor Dr. Utz Schliesky: Ich schließe nahtlos bei dem Kollegen Sodan an. Das Grundvertrauen ist nötig, das hatte ich ja vorhin schon einmal gesagt. Ich sehe eine Gefahr – natürlich je nach Ausgestaltung eines solchen Registers – dass dieses Vertrauen in der Folge eher leiden könnte. Es sind sehr diffuse Vorstellungen heute hier geäußert worden, aber wenn ich zum Beispiel in ein solches Register Kontaktaufnahme eintragen müsste, welche Papiere ich übergeben habe – das war ja ein Vorschlag –, dann würde sehr schwer zu differenzieren für den geneigten Leser, der einmal zum ersten Mal so ein Register anklickt, ob jetzt ein Verband seine allgemeine politische Stellungnahme nach einem Grundsatzbeschluss des Präsidiums übersandt hat. Das wird an alle verschickt. Dann muss es theoretisch eingetragen werden, oder muss erst der konkrete Gesetzentwurf, der jemanden über den Tisch geschoben wird, eingetragen werden? Wo will man da differenzieren? Ich sehe da unlösbare praktische Schwierigkeiten. Des Weiteren, wo ist der Erkenntnisgewinn? Dieser Verband – aha, ganz böse – hat einen konkreten Gesetzentwurf übermittelt, aber vielleicht war ein anderer Verband der erste. Vielleicht war aber auch der Allererste jemand, der das mündlich jemandem zugeflüstert hat. Gerüchteweise haben daraufhin andere dann schriftlich reagiert. Wir alle wissen, wie politische Prozesse laufen. Ich halte es nicht für machbar, später noch nachzuvollziehen, wer war eigentlich der Erste, der die Idee hatte. Und darum geht es am Ende vielleicht. Es kann



vorkommen im Leben, dass Abgeordnete, Fraktionen, Verbände zum relativ gleichen Zeitpunkt gleichlautende Ideen haben. Das ist ja bei gesellschaftlichen Diskussionen durchaus möglich, wenn ich ein bestimmtes Gesetz ändern, erlassen will, was auch immer. Da es die Schlussrunde ist, möchte ich noch einmal für die ganze Idee eines solchen Registers die Frage stellen: Wo ist der Mehrwert? Gerade wenn ich darüber nachdenke, dass viele der Dinge, die dort hineingeschrieben werden sollen so auch schon zugänglich sind. Dann ist die Frage, wo der Mehrwert ist. Das ist auch eine rechtliche Frage, wenn ich nämlich in Grundrechte eingreife. Dieser Mehrwert kann, das habe ich vorhin auch deutlich gemacht, nicht einfach pauschal in dem Begriff „Transparenz“ liegen. Herr Bäumel, auch da muss ich Ihnen noch einmal widersprechen. Der Bundestag verhandelt öffentlich. Ja, das sagt Artikel 42 des Grundgesetzes. Aber damit ist nicht gesagt, dass alles, was am Ende öffentlich im Bundestag beraten und dann beschlossen wird, vorher auch öffentlich sein müsste. Das ist ein Trugschluss. Denn ansonsten müssten die Fraktionen öffentlich tagen. Das tun sie aus guten Gründen nicht. Weil es um eine Willensbildung geht, die verfassungsrechtlich geschützt ist. Die Fraktion soll das nicht öffentlich machen müssen. Wenn eine Fraktion das machen möchte, hindert die Verfassung sie nicht. Das haben wir mittlerweile in Deutschland erlebt. Aber sie muss gerade nicht. Das ist gerade von der repräsentativen Demokratie gewollt. Unser System will auch bestimmte Interessen entpolitisieren, indem wir etwas in einem verborgenen Bereich erst einmal in Ruhe diskutieren. Und da kommt oft etwas ganz anderes raus. Das ist, aus meiner Sicht, gut so. Das ist eine Grundüberzeugung unseres politischen Systems, und daran würde ich dringend raten nicht grundsätzlich etwas zu ändern. Vielen Dank.

SV Timo Lange: Um direkt einen Punkt noch einmal aufzugreifen von Ihnen, Herr Schliesky. Ich

finde es als LobbyControl gar nicht grundsätzlich verwerflich, wenn bei der Gesetzesarbeit auf Positionen zurückgegriffen wird von Verbänden, von anderen Interessengruppen. Selbst wenn da irgendwo eine gute Formulierung auftaucht, die von dem Gesetzgeber als wichtig und gut gemacht bewertet wird – was spricht dagegen, das auch mitaufzunehmen? Ich will gar nicht behaupten, dass es das gar nicht geben sollte oder so. Das gehört, denke ich, auch zum Alltagsgeschäft ein Stück weit dazu. Das Lobbyregister als Instrument stand im Vordergrund dieser Anhörung. Uns ist es, aus meiner Sicht, nicht gelungen, die verschiedenen Facetten der Frage „Transparenz der politischen Interessenvertretung“ so zu differenzieren und zu diskutieren, dass wir an dieser Stelle wirklich vorangekommen sind. Es wird doch wieder alles – verschiedene Fragen von der legislativen Fußspur bis eben hin zu der Inhaltstransparenz – durcheinander geworfen. Auch das macht die verfassungsrechtliche, grundrechtliche Bewertung besonders schwierig. Wenn ich Herrn Sodan und Herrn Schliesky aber richtig verstanden habe, sehen Sie zumindest keine grundlegenden Hindernisse dabei, ein solches Transparenzregister einzuführen. Es gibt bestimmte Sorgen und Bedenken – zu Recht – die man betrachten muss als Gesetzgeber. Übermaßgebot, Verhältnismäßigkeit muss gewährt sein, man muss verschiedene grundrechtliche Abwägungen machen, das ist richtig. Dazu würde ich auch den Gesetzgeber aufrufen, das zu tun. Ich denke, was man festhalten kann: Es braucht eine gesetzliche Grundlage. Das haben bisher alle Sachverständigen gesagt. Die Interessenvertretungsarbeit gegenüber Bundestag und Bundesregierung sollte erfasst sein. Warum das Lobbyregister sinnvoll ist, kann man in den Stellungnahmen noch einmal nachlesen. Ich denke, es ist auch geeignet ein realistisches Bild von Interessenvertretung und Lobbyarbeit zu zeichnen und hat – umgekehrt als Sie das eben vertreten haben, Herr Schliesky – eher die Funktion, Lobbyismus, politische Interessenvertretung ein Stück weit zu entmystifizieren, die handelnden Akteure klar zu



benennen und damit auch allen möglichen Verdächtigungen Grund und Boden zu entziehen. Es wird einfach für alle Beteiligten, inklusive Parlament und Regierung, nachvollziehbarer werden, wer für wen in Berlin Interessen vertritt.

SV Heiko Kretschmer: Herr Kaster, die Abgrenzungsfrage ist sicherlich eine Detailarbeit, die auch erfordert, dass man sich intensiv dazu zusammensetzt. Aber ich halte sie nicht für unlösbar. Die Frage, miteinander festzulegen, was und wen man erfassen will, kann man lösen. Man kann auch über Bagatellgrenzen und Ähnliches sehr klar regeln, wen man nicht erfassen will. Zweitens, Herr Kaster: Es ehrt Sie ja, dass Sie in dieser mitschwingenden Frage über den Eindruck, den wir vom Deutschen Bundestag haben, sozusagen implizit auch eine Antizipation von Kritik drin sehen. Darum geht es doch gar nicht. Deswegen halte ich auch nichts von den von Ihnen angesprochenen Vermerkplichten über Gespräche oder Ähnliches. Sondern noch einmal: Der Kernfall des Problems lässt sich in dem Begriff der Camouflage-Aktivitäten zusammenfassen, und damit sitzt das Problem hier. Also auf Seiten der Intermediäre, seien sie Berater, seien sie teilweise NGOs oder Initiativen, die den Interessenkontext, in dem sie agieren, nicht offenlegen. Das gilt es zu regeln. Das sage ich auch, als jemand, der selber in dieser Branche unterwegs ist. Wir wissen oder ahnen zumindest, dass einzelne Akteure das sogar systematisch betreiben und andere das nur punktuell betreiben und viele es für sich ablehnen, so zu handeln. Insofern geht es um diese Fragen, und geht es nicht um die Frage, das Parlament zu kontrollieren. Damit komme ich zur Frage von Frau Sitte, über die wir lange auch diskutiert haben. Ganz ehrlich? Ich halte das Lobbyregister oder ein Transparenzregister mit Blick auf die Exekutive für wesentlich zentraler, als mit Blick aufs Parlament. Und wenn es der Durchsetzbarkeit eines Bundesgesetzes in diesem Haus dient, wäre ich bereit dazu, den Schritt zu gehen und den

legislativen Bereich auszunehmen. Letzter Punkt. Frau Haßelmann, Sie haben zur Frage der Veränderung des Antrages von der 17. zur 18. Wahlperiode Stellung genommen. Ich würde das gerne an zwei Punkten konkret machen. Wir sehen einen klaren Fortschritt, weil Ihr Antrag jetzt wettbewerbsneutral und universell formuliert ist und damit in einem Punkt, über den wir uns in der 17. Wahlperiode sehr intensiv ausgetauscht hatten – die Frage eben, welche Wettbewerbsverzerrung die alte Formulierung mit sich bringt – deutlich einen Schritt vorangekommen ist. Ich halte allerdings das für problematisch, was Sie in Ziffer 1 eingeführt haben – den Querverweis zum „footprint“, weil er vieles, auch von der Diskussion, die wir hier verwirrend geführt haben, letztlich mit heraufbeschwört, da er Dinge in einen Topf wirft, da er Sorgen, die Herr Kaster gerade noch einmal formuliert hat, letztlich mit in die Diskussion um ein Register einführt, was im Sinne einer Lösung und einer Durchsetzbarkeit dieser Initiative schädlich ist.

SV Daniel Freund: Ich würde gerne als Erstes in meinem Schlusswort auf die Frage des Vertrauens zurückkommen. Natürlich kann eine Demokratie nur funktionieren, wenn die Bürger den Institutionen, den Politikern vertrauen. Wir sehen, dass die nationalen Institutionen und gerade auch die EU-Institution dieses Vertrauen in den letzten Jahren, zumindest wenn man Umfragen glaubt, immer weiter verlieren. Die Logik allerdings, dass wenn wir nun für zusätzliche Transparenz sorgen, dann dieser Vertrauensverlust noch beschleunigt wird, kann ich absolut nicht nachvollziehen. Wenn diese Transparenz hergestellt wird und dieser Vertrauensverlust dann stattfindet, muss ja wirklich irgendwas falsch laufen. Denn wenn ich jetzt für mehr Transparenz Sorge und der Bürger sieht, dass alles genauso läuft, wie er sich das vorgestellt hat – warum sollte dann ein Vertrauensverlust stattfinden? Unserer Meinung nach hilft Transparenz in dem Bereich, gerade



wenn es um Lobbying geht. Der zweite Punkt ist, dass ich keine Sonderrolle Deutschland feststellen kann. Ich kann nicht sehen, dass die rechtliche Situation in diesem Land so anders ist als in allen anderen europäischen Ländern, die ein Gesetz zum verpflichtenden Lobbyregister eingeführt haben. Im Vergleich zu Österreich, zu Großbritannien, zu Irland, zur EU-Ebene ist die Rechtslage nicht so anders, dass hier grundsätzliche Bedenken vorgebracht werden könnten. Dass nicht ein Weg gefunden werden kann, wie auch in Deutschland ein mit dem Grundgesetz vereinbares, nützliches und hilfreiches Register eingeführt werden kann. Den letzten Punkt würde ich gerne machen zum legislativen Fußabdruck. Noch einmal, um ganz klar zu sagen, was wir unter einem legislativen Fußabdruck verstehen: Das ist ein Werkzeug, mit dem sichtbar wird, wer auf ein Gesetz oder auf eine Entscheidung öffentlicher Institutionen Einfluss genommen hat. Das kann man nie direkt messen. Dafür gibt es kein Gerät, diesen Einfluss zu messen. Man kann sich dem aber annähern: Zum Beispiel, indem Treffen öffentlich gemacht werden, wie das aktuell schon bei der EU-Kommission der Fall ist. Oder indem schriftliche Beiträge oder zum Beispiel unsere Teilnahme an einer Anhörung wie dieser hinterher im Internet stehen und jeder nachvollziehen kann, inwiefern unser heutiger Beitrag sich in einem Gesetz, was in Zukunft vielleicht verabschiedet wird, widerspiegelt. Wenn diese zwei Komponenten da sind, kann man, glaube ich, schon ganz gut sehen, wer einen legislativen Fußabdruck hinterlassen hat. Beide Sachen existieren auf EU-Ebene und haben bisher nicht dazu geführt, dass die EU-Institutionen nicht mehr entscheidungsfähig sind. Oder dass hunderte von Mitarbeitern nur noch mit dem Ausfüllen von Kalendern oder anderen Formularen beschäftigt sind. Es ist also durchaus machbar, wenn man die Regeln dafür gut setzt. Wir hoffen, dass das auch in Deutschland möglich ist. Vielen Dank.

SV Jochen Bäumel: Ich möchte noch einmal etwas

zum Grundvertrauen sagen: Grundvertrauen ist sicher notwendig. Aber Sie glauben doch nicht, dass Sie Grundvertrauen über Jahre hinweg erreichen können, wenn Sie nicht die Möglichkeit haben, zumindest ab und zu einmal, zu kontrollieren und zu sehen, ob dieses Grundvertrauen gerechtfertigt ist. Das können Sie in aller wissenschaftlichen Literatur, bei Niklas Luhmann angefangen, nachvollziehen. Sie brauchen solche Möglichkeiten. Vertrauen ist gut, vereinfacht vieles – aber es kann nicht sein, dass es überhaupt nicht nachprüfbar ist. Herr Kaster, Sie haben mich gefragt, ob ich der Meinung bin, dass der Deutsche Bundestag transparent und gut arbeitet. Ich glaube, dass der Deutsche Bundestag – und das muss ich einfach sagen – sehr transparent arbeitet und, wie ich meine, gut und nachvollziehbar. Aber wenn wir uns an die Bundestagsabgeordneten wenden, dann wenden wir uns an Sie als Gesetzgeber, weil wir gerade von jemandem, der im Lobbybereich selber arbeitet – und man hört das auch von vielen anderen – erfahren haben, dass der Haupteinfluss, den Lobbyisten nehmen, bereits vor dem Parlament stattfindet. Also dann, wenn der Gesetzentwurf entsteht, und 78,5 % der Gesetzentwürfe werden von der Bundesregierung gemacht. Das war vielleicht im Jahr 1949, als das Grundgesetz geschrieben worden ist, nicht bedacht worden. Ich glaube, dass es genau an diesem Punkt einen Transparenzbedarf gibt. Ich glaube auch, dass die Abgeordneten der jeweiligen Regierungskoalition im Vorteil sind gegenüber den Abgeordneten der Opposition. Ich weiß nicht, ob das auf Dauer gut ist. Deswegen denke ich, dass Herr Kretschmer Recht hat, wenn er sagt: Strukturdaten für ein Lobbyregister würden entscheiden helfen. Ich glaube, dass das der Fall ist, und ich würde es deswegen auf jeden Fall unterstützen. Das ist das eine. Und dann stehe ich nach wie vor dazu: Wir sind für einen legislativen Fußabdruck, weil es bei der Reihe von Gesetzgebungsverfahren – ich könnte Ihnen Beispiele nennen – dazu gekommen ist, dass die nicht groß diskutiert worden sind und sich ein bisschen später herausgestellt hat, dass da

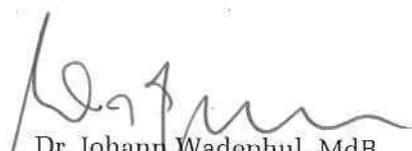


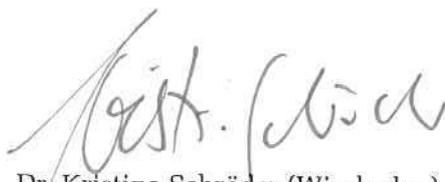
vielleicht doch eine Schieflage vorhanden war. Das, glaube ich, kann man schon verhindern, wenn man einen legislativen Fußabdruck vorsieht, der – ich sage das noch einmal – mit dem Lobbyregister selber nichts zu tun hat. Wenn man so etwas macht, und wenn so etwas auch im Plenum diskutiert wird, um zu sehen, ob die verschiedenen Schwerpunkte und die Randpositionen mit berücksichtigt worden sind. Denn nur dann kann man ja nachvollziehen, wie etwas stattgefunden hat. Ich kann Ihnen sagen, ich habe einmal 20 Jahre lang zu dem Bereich gehört, der beruflich vor den Fraktionstüren „herumgelungert“ hat. Wir haben immer etwas rausgekriegt, und wir haben versucht, das an die Öffentlichkeit zu bringen und die Stimmung in den Fraktionen nach außen zu tragen. Das ist eine Aufgabe, die die Medien haben. Das haben wir wahrgenommen. Aber es hat kein

Mensch von uns gesagt, dass wir öffentliche Fraktionssitzungen haben wollen. Ich glaube, das ist nicht notwendig, und das hat auch keiner verlangt. Wenn also so etwas immer betont wird als Extremfall, dann macht man eigentlich die Diskussion kaputt, die sich um ein Lobbyregister mit Strukturdaten dreht. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Dr. Kristina Schröder** (Wiesbaden) (CDU/CSU): So, ich danke allen Sachverständigen für ihre Expertise und für ihre Meinungsstärke und darf damit die Anhörung schließen.

Schluss der Sitzung: 17.08 Uhr


Dr. Johann Wadephul, MdB
Vorsitzender


Dr. Kristina Schröder (Wiesbaden), MdB
stellvertretende Vorsitzende