

Allianz für Lobbytransparenz – Gemeinsam für eine transparente Interessenvertretung

Transparency International Deutschland e.V. (Transparency Deutschland), der Verband der Chemischen Industrie (VCI), der Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Naturschutzbund Deutschland (NABU) und Die Familienunternehmer setzen sich gemeinsam als Allianz für Lobbytransparenz für Fairness, Offenheit, Transparenz und Integrität in der politischen Interessenvertretung ein.

Politische Interessenvertretung in den verschiedensten Formen und mit den unterschiedlichsten Inhalten gehört zum Fundament des demokratischen Willensbildungsprozesses. Der Austausch zwischen Politik und Interessenvertreterinnen und -vertretern ist für beide Seiten ein wichtiger Grundpfeiler bei der Ausgestaltung von Regelungsvorhaben. Es ist eine Voraussetzung für die gesellschaftliche Kompromissfindung, dass bei politischen Prozessen die Interessen verschiedener Stakeholder wie Verbände, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Unternehmen, Stiftungen, Think Tanks, Gewerkschaften, Kirchen, Public-Affairs-Agenturen, Kanzleien, selbstständiger Beraterinnen und Berater sowie kommunaler Spitzenverbände und Einrichtungen der Selbstverwaltung gehört werden und einfließen. Wichtig ist, dass für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter die gleichen Spielregeln gelten.

Durch die Einführung eines öffentlichen Verbänderegisters hat Deutschland bereits seit dem Jahr 1972 Lobbyregeln. Politische Interessenvertretung hat sich seitdem weiterentwickelt. Es erscheint sinnvoll, die geltenden Transparenzregelungen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und der heutigen Zeit anzupassen.

Die Allianz für Lobbytransparenz setzt sich für ein umfassendes Interessenvertretungsgesetz ein, das allen Interessenvertreterinnen und -vertretern, aber auch den Mitgliedern des Bundestags sowie politischen Amtsträgerinnen und Amtsträgern gerecht wird. Dabei muss besonders darauf geachtet werden, dass ein solches Gesetz die Grundrechte nicht einschränkt, so einfach wie möglich gestaltet ist und keine ausufernde Bürokratie zur Folge hat.

Um das zu gewährleisten, sollten Bundestag und Bundesregierung gemeinsam in der laufenden Legislaturperiode ein Interessenvertretungsgesetz erarbeiten und dieses umsetzen. Das folgende Eckpunktepapier soll aufzeigen, aus welchen Elementen ein solches Gesetz aus unserer Sicht bestehen sollte.

Grundpfeiler einer transparenten Interessenvertretung

TRANSPARENZREGISTER

Kern einer jeden Transparenzregelung muss ein einheitliches Register für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter sein. Dieses sollte vor allem vier wesentliche Elemente einschließen:

1. **Registrierungspflicht:** Volle Transparenz ist nur möglich, wenn ein Register für alle gilt und es keine Ausnahmen gibt. Daher setzen wir uns für ein Transparenzregister ein, das alle Interessenvertretungen erfasst. Dazu gehören insbesondere Verbände, Unternehmen, NGOs, Stiftungen, Gewerkschaften, religiöse Vereinigungen, Anwaltskanzleien¹, Think Tanks, Wissenschaftsorganisationen, Beratungsunternehmen, Public-Affairs-Agenturen, selbstständige Beraterinnen und Berater sowie kommunale Spitzenverbände und Einrichtungen der Selbstverwaltung. Das Transparenzregister sollte alle berücksichtigen, die hauptberuflich der Tätigkeit der Interessenvertretung nachgehen beziehungsweise deren Arbeit primär darauf ausgerichtet ist, durch eine Interaktion mit einer oder mehreren der politischen Institutionen auf Bundesebene Einfluss auf deren Willensbildungsprozess zu nehmen.²
2. **Profile:** Neben den üblichen Angaben zu den Verantwortlichen der Organisation sollte ein entsprechendes Register über Tätigkeitsfelder beziehungsweise Interessenbereiche der registrierten Interessengruppen informieren. Hier kann das derzeitige bestehende EU-Transparenzregister in Brüssel als Vorbild dienen. Dabei müssen Grundrechte, wie das Persönlichkeitsrecht, das Recht auf informelle Selbstbestimmung und das Gebot der Privatsphäre zu jeder Zeit eingehalten werden.
3. **Finanzmittel:** Dem Thema Finanzmittel sollte ein Transparenzregister in zweierlei Hinsicht gerecht werden:
 - Erstens sollte es die Höhe der für die Interessenvertretung eingesetzten Finanzmittel ausweisen, aufgeteilt in Betriebskosten und Projektkosten.
 - Zweitens setzen sich die Allianzpartner dafür ein, dass die Herkunft von finanziellen Zuwendungen an die Organisationen von Interessenvertreterinnen und -vertretern, die insgesamt eine Summe von 50.000 Euro im Kalenderjahr übersteigen, offengelegt wird. Beim Erreichen dieser Höhe müssen dann Name und Anschrift der zuwendenden juristischen Person, bei natürlichen Personen Name und Ort, von der empfangenden Interessenorganisation im Register veröffentlicht werden, um offenzulegen, wer durch entsprechende finanzielle Mittel Einfluss auf die Agenda einer registrierten Interessensvertreterorganisation hat. Der Betrag der Zuwendung selbst ist nicht veröffentlichungspflichtig.³
4. **Veröffentlichung:** Ein Transparenzregister muss für alle Bürgerinnen und Bürger frei einsehbar sein. Hierbei ist es wichtig, den Zugang zu den Daten so einfach und

unkompliziert wie möglich zu gestalten. Das Register sollte daher öffentlich und gut lesbar auf der Webseite des Deutschen Bundestags geführt werden.

VERHALTENSKODEX

Ein umfassendes Transparenzregister muss aus unserer Sicht durch einen verbindlichen Verhaltenskodex ergänzt werden, der für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter einheitlich gilt und die Grundsätze transparenter Interessenvertretung festhält.

Dieser sollte vor allem Grundwerte des respektvollen Umgangs enthalten und die grundsätzlichen Kriterien des kommunikativen Handelns – Verständlichkeit, Wahrheit, Richtigkeit, Nachweisbarkeit – widerspiegeln. Er sollte darüber hinaus über Rechte und Pflichten im Umgang mit Mitgliedern des Bundestags sowie politischen Amtsträgerinnen und Amtsträgern aufklären. In Anlehnung an den Code of Conduct der Transparenzregelung auf EU-Ebene gibt es aus unserer Sicht vier wesentliche Faktoren, die ein Verhaltenskodex beinhalten sollte:

- 1. Identifikation:** Alle Interessenvertreterinnen und -vertreter machen sich stets durch die Angabe ihres Namens und der Institution, die sie repräsentieren, kenntlich.
- 2. Registrierung:** Alle Interessenvertreterinnen und -vertreter verpflichten sich dazu, ihre Daten in das Transparenzregister einzutragen und diese einmal im Jahr auf den neuesten Stand zu bringen.
- 3. Ethos:** Alle Interessenvertreterinnen und -vertreter verpflichten sich dazu, mit Informationen beziehungsweise Beschlüssen nicht in unlauterer Weise umzugehen. Die Quellen der Daten, die angeführt werden beziehungsweise auf die sich die Interessenvertretung beruft, müssen nachvollziehbar sein.
- 4. Integrität:** Ehemalige Mitarbeitende von Exekutive und Legislative verpflichten sich dazu, ihre ehemalige Stellung nicht zu missbrauchen und die Verschwiegenheitsregelungen der politischen Institutionen einzuhalten.

Der Verhaltenskodex sollte im Austausch mit Mitgliedern des Bundestags sowie politischen Amtsträgerinnen und Amtsträgern als Leitlinie gelten. Daher schlagen wir vor, dass bei Nichteinhaltung des Verhaltenskodexes auch Sanktionsmaßnahmen ausgesprochen werden können. Sollten Interessenvertreterinnen und -vertreter gegen den Verhaltenskodex verstoßen, würden Maßnahmen zum Tragen kommen, die in schweren Fällen auch zur Sperrung des Zugangs zu politischen Institutionen (Ministerien und Bundestag), und/oder zur Sperrung der aktiven Teilnahme an öffentlichen Anhörungen zur Folge haben können. Mit dem Eintrag ins Transparenzregister würden alle Interessenvertreterinnen und -vertreter automatisch in den Verhaltenskodex (inklusive Maßnahmenkatalog) für transparentes Lobbying einwilligen.

Aus Sicht der Allianz ist ein enger Austausch mit der Politik ein wichtiger Grundpfeiler des demokratischen Willensbildungsprozesses. Daher stehen wir einem Jobwechsel von Politikerinnen und Politikern in die Wirtschaft und Organisationen der Zivilgesellschaft und umgekehrt offen gegenüber. Gleichzeitig muss aber gewährleistet sein, dass bei entsprechenden Wechseln in diesen Bereichen keine Interessenskonflikte mit der vorherigen Tätigkeit entstehen. Die Allianz für Lobbytransparenz begrüßt die Karenzzeitregelungen für Regierungsmitglieder, die die Bundesregierung im Jahr 2015 eingeführt hat. Im Rahmen der Erarbeitung des Interessenvertretungsgesetzes sollte diese Regelung und die Dauer der Karenzzeit auf ihre Wirksamkeit überprüft werden.

LEGISLATIVER FUßABDRUCK: DOKUMENTATION POLITISCHER INTERESSENVERTRETUNG UND ONLINE- KONSULTATIONEN

Die Interessenvertretung und die entsprechende Einflussnahme auf die Gesetzesvorhaben beginnen bereits in der frühen Initiierungs- und Entstehungsphase der Gesetze in den Ministerien. Deshalb sollte die Phase vor Vorliegen einer Kabinettsvorlage eines Gesetzesvorhabens in einem legislativen Fußabdruck berücksichtigt und dokumentiert werden. Eine allgemeine und kontextlose Berichtspflicht für Mitglieder des Bundestags sowie politische Amtsträgerinnen und Amtsträger einzuführen, die festhält, wer sich mit wem, wann, über was, wie lange und mit welchem Ergebnis ausgetauscht hat, würde aus unserer Sicht in eine uferlose Bürokratie münden.

Um den Bürokratieaufwand gering zu halten und gleichzeitig die Transparenz bei den Eingaben in den Gesetzgebungsprozess zu erhöhen, schlagen die Allianzpartner vor, das gegenwärtige Verfahren der Verbändeanhörung um ein Online-Konsultationsverfahren zu ergänzen. Außerdem sollte in der Begründung zu den Gesetzentwürfen dokumentiert werden, inwiefern Interessenvertreterinnen und -vertreter im Rahmen der Vorbereitung der Referenten- und Gesetzentwürfe wesentlich beteiligt waren.

Diese digitale Konsultationsplattform könnte dann auf zwei Wegen genutzt werden: Erstens würden die federführenden Ministerien weiterhin (wie bei der Verbändeanhörung) eine Auswahl an Stakeholdern treffen, die nach entsprechender Aufforderung durch das zuständige Ministerium ihre Eingaben innerhalb einer gesetzten Frist – analog zum Online-Konsultationsverfahren auf EU-Ebene – zum jeweiligen Regelungsvorhaben veröffentlichen. Personenbezogene Daten und vertrauliche Geschäftsinformationen sollen nach Maßgabe der geltenden Gesetze behandelt werden.

Zweitens könnten alle im Transparenzregister registrierten Interessenvertreterinnen und -vertreter ihre Position ebenfalls auf dieser Onlineplattform veröffentlichen. So wäre das zuständige Ministerium einerseits in der Lage, die Eingaben eines von ihm ausgewählten Expertenzirkels gezielter auszuwerten und andererseits alle Positionen der verschiedensten Interessenvertreter an einem Ort gebündelt zur Verfügung zu haben. Darüber hinaus wären die Eingaben dokumentiert und für die Öffentlichkeit einsehbar.

Das Verfahren der öffentlichen Online-Konsultationen ist auf EU-Ebene bereits seit Jahren eingeführt und hat sich gleichermaßen für Interessenvertreterinnen und -vertreter als auch für die Regierungsinstitutionen bewährt.

Jedem Gesetzentwurf der Bundesregierung oder des Bundestags ist aufgrund von Geschäftsordnungsbestimmungen eine Begründung beigefügt. Die im Rahmen der Gesetzesvorbereitung eingeholten Gutachten, Ergebnisse von Beratungsgremien sowie sonstige Stellungnahmen sollten in dieser Begründung dokumentiert und im Rahmen der ersten Lesung im Bundestag debattiert werden.

ADMINISTRATION – LOBBYBEAUFTRAGTER

Gemeinsam schlagen wir die Einsetzung einer/s sogenannten „Lobbybeauftragten“ vor und setzen uns dafür ein, dass die Position der/s Lobbybeauftragten neutral und überparteilich ausgestaltet wird, um durch objektive Kontrolle eine verantwortungsvolle Beteiligung von Interessenvertreterinnen und -vertretern am politischen Willensbildungsprozess zu gewährleisten. Die/der Lobbybeauftragte sollte auf eigene Initiative hin tätig werden können.

Die wesentlichen Aufgaben der/s Lobbybeauftragten sollten die Überwachung und Sicherung der Einhaltung der Umsetzung des Interessenvertretungsgesetzes, die Erstellung der Vorschläge für etwaige Sanktionen sowie die Präsentation eines regelmäßigen Lobbyberichts sein.

In der Besetzung dieser Position gibt es innerhalb der Allianz unterschiedliche Ansätze:

ANSATZ 1:

Vorgeschlagen wird die Einsetzung einer/s Lobbybeauftragten durch die Bundesregierung und den Bundestag. Da die meisten Gesetze in der Bundesregierung vorbereitet werden, ist es für die Durchsetzung des Interessenvertretungsgesetzes entscheidend, dass die Person gemeinsam vom Bundestag und der Bundesregierung eingesetzt wird. Sie/Er muss die Kompetenz haben, sowohl gegenüber dem Bundestag als auch gegenüber der Bundesregierung die Umsetzung des Interessenvertretungsgesetzes zu veranlassen.

Um innerhalb des Bundestags eine stetige politische Diskussion zur Lobbytransparenz zu gewährleisten, sollten die einzelnen Fraktionen eigene „Lobbydelegierte“ stellen, die zusammen mit den Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und Geschäftsführern dafür sorgen, dass die Begründungen zu den Gesetzentwürfen im Hinblick auf die Interessenvertretung in der ersten Lesung im Bundestag debattiert werden.

ANSATZ 2:

Vorgeschlagen wird, dass das Amt der/s Lobbybeauftragten durch den Bundestagspräsidenten ausgefüllt wird. Denn der Bundestagspräsident agiert – nicht zuletzt durch die Präsenz aller Fraktionen im Präsidium – überparteilich und steht der Bundestagsverwaltung in seiner Funktion vor. Darüber hinaus vertritt er den Bundestag gegenüber Bundesregierung und Bundesrat, was ihm eine starke Position bei der Durchsetzung der Interessenvertretungsregeln auch gegenüber anderen politischen Institutionen verleiht. Der Bundestagspräsident sollte für die Durchsetzung der im Verhaltenskodex verankerten Sanktionsmöglichkeiten zuständig sein und entsprechend dem Bericht über die Parteipenden jährlich einen Lobbybericht veröffentlichen.

Da die Umsetzung einer umfassenden Transparenzregelung administrativ und verwaltungstechnisch einen beträchtlichen Mehraufwand bedeuten würde, setzen wir uns gemeinsam dafür ein, dass die Bundestagsverwaltung ein Büro für Angelegenheiten zur Interessenvertretung erhält, das die Arbeit der/s Lobbybeauftragten unterstützt. Das Büro wäre für die administrative Unterstützung und die damit zusammenhängende Pflege der offiziellen Internetseite verantwortlich.

Hartmut Bäumer



Dr. Utz Tillmann



Klaus Müller



Dr. Joachim Lang



Leif Miller



Albrecht v.d.Hagen



Ergänzende Ausführungen

¹ Registrierung von Anwaltskanzleien – Trennung von Rechtsberatung und Public Affairs

Ein effizientes und glaubwürdiges Register von Interessensvertretern muss eine Vollständigkeit im Sinne der zu registrierenden Lobbyakteure anstreben. Somit sollten auch Rechtsanwälte, soweit sie Lobbyarbeit betreiben, sprich auf politische Entscheidungsträger wie unter Punkt 1. ausgeführt Einfluss nehmen, der Registrierungspflicht unterliegen. Hierzu müssten Abgrenzungskriterien entwickelt werden, die aufzeigen wann „Lobbyarbeit“ beginnt und damit das geschützte Mandatsverhältnis endet. Die Tätigkeiten von Rechtsanwälten, die in konkreten Rechtsstreitigkeiten von natürlichen Personen, Unternehmen und Verbänden mit der Wahrnehmung ihrer rechtlichen Interessen mandatiert wurden, sind keine „Lobbyarbeit“ im hier verwandten Sinne

Die interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, zeigt einige Möglichkeiten der Lösung auf. (dazu vgl.: Amtsblatt der Europäischen Union 2014: Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen. in: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=de](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=de); 30.04.2019)

² Definition von Lobbyisten

Die Definition von Interessensvertretern (bzw. wer sich letztlich registrieren muss) ist nach Auffassung der Allianzpartner ein zentrales Element. Damit ein Transparenzregister als Instrument wirken kann ist es notwendig, dass alle Organisationen (wie im Punkt 1. Registrierungspflicht aufgezeigt) einer Registrierungspflicht unterliegen. Gleichzeitig sollte ein solches Register nicht unnötig mit Einträgen überladen werden (z.B. von Organisationen die einmal im Jahr das Büro Ihres Wahlkreisabgeordneten in Berlin besuchen). Darüber hinaus muss die Mandatsfreiheit eines jeden Bundestagsabgeordneten jederzeit gewährleistet sein. So sollten beispielsweise Wahlkreiskontakte, die im Rahmen der Tätigkeit eines Abgeordneten üblich sind, von einer Registrierungspflicht ausgenommen sein.

³ Ausweisungen finanzieller Zuwendungen

Interessenvertretung ist ein wichtiger Baustein im demokratischen Willensbildungsprozess. Gleichzeitig muss klar erkennbar sein, wer (welche Organisation) welche Interessen vertritt. Als einen Indikator dafür sehen wir die Herkunft der für die Arbeit verwendeten Finanzmittel. Die von uns formulierte Regelung im Punkt 3. soll dazu beitragen, einen besseren Überblick zu schaffen, wer letztlich welche Interessen vertritt und gleichzeitig dafür sorgen, dass die Registrierung selber nicht zu einem bürokratischen Hindernis erwächst.