

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zur Anhörung zur Einführung eines Lobbyregisters am 1. Oktober 2020 im Deutschen Bundestag

Berlin, den 29. September 2020

Zu behandelnde Drucksachen

- Drucksache 19/22179 – Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes bei Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)“
- Drucksache 19/15 – Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des verpflichtenden Lobbyregisters (Lobbyregistergesetz)“
- Drucksache 19/15773 – Antrag der Fraktion der FDP „Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen“
- Drucksache 19/836 – Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen“
- Drucksache 19/22183 – Gesetzentwurf der Fraktion der AfD „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Registers für Lobbyisten, Nichtregierungsorganisationen und Lobbydienstleister (Lobbyregistergesetz – LobRegG)“

Über Transparency International Deutschland e.V.

Transparency Deutschland arbeitet deutschlandweit an einer effektiven und nachhaltigen Bekämpfung und Eindämmung der Korruption. Dazu müssen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen bilden. Transparency Deutschland ist als gemeinnützig anerkannt und arbeitet politisch unabhängig. Grundprinzipien sind Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Ziel ist es, das öffentliche Bewusstsein über die schädlichen Folgen der Korruption zu schärfen und Integritätssysteme zu stärken.

Hintergrund der Stellungnahme

Die Artikulation von Interessen im politischen Prozess ist ein Wesenselement der Demokratie. Um das Vertrauen in die politischen Akteure zu stärken, ist jedoch eine bessere Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen unumgänglich. Der entscheidende Hebel ist Transparenz auf beiden Seiten des politischen Prozesses – sowohl auf Seiten der Interessenvertreter, die ihre Forderungen an die politischen Entscheider herantragen, wie auf Seiten des Gesetzgebers und derer, die in der Regierung Gesetze vorbereiten und darüber entscheiden, welche Interessen berücksichtigt werden und welche nicht.

Dabei muss der gleichberechtigte Zugang zum politischen Entscheidungsprozess und die Vermeidung von Interessenkonflikten sichergestellt werden. Transparency Deutschland setzt sich vor diesem Hintergrund seit langem unter anderem für die Einführung eines umfassenden verpflichtenden Lobbyregisters und eines legislativen Fußabdrucks ein. In den vergangenen zwei Jahren hat Transparency Deutschland auch als Teil der *Allianz für Lobbytransparenz* für ein umfassendes Interessenvertretungsgesetz geworben.

In der vorliegenden Stellungnahme wird in erster Linie der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD kommentiert.

I. Kernpunkte

Transparency Deutschland begrüßt das Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs von CDU/CSU und SPD grundsätzlich, hält die konkrete Ausgestaltung jedoch für absolut unzureichend. Transparency Deutschland plädiert daher im Sinne einer praxistauglichen Lösung für weitergehende Regelungen:

- Mit dem legislativen Fußabdruck fehlt bisher ein entscheidendes Element, um Eingaben von Interessenvertretern sowie eine Erläuterung der Interessenbeteiligung und -abwägung in der Begründung von Gesetzentwürfen offenzulegen.
- Auch die Einführung des Amtes einer/s unabhängigen Lobbybeauftragten mit Durchgriffsrechten und der notwendigen Ausstattung mit Personal und Sachmitteln fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf.
- Transparency Deutschland empfiehlt die Ergänzung des Lobbyregisters durch einen verbindlichen und einheitlichen Verhaltenskodex, statt der vorgesehenen Angabe eines eigenen Verhaltenskodex durch die Interessenvertreterinnen und -vertreter.
- Die bisher vorgesehene Beschränkung des Geltungsbereichs auf den Deutschen Bundestag greift zu kurz. Es ist zu begrüßen, dass CDU/CSU und SPD sich zwischenzeitlich darauf geeinigt haben, dass das Gesetz auch für die Bundesregierung gelten soll.
- Darüber hinaus plädiert Transparency Deutschland dafür, dass eine Regelung für mehr Transparenz alle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter gleichsam umfasst. Ausnahmen widersprechen dem Grundsatz der Gleichbehandlung.

II. Lobbyregister

Kern einer jeden Transparenzregelung muss ein verbindliches Register für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter sein. Das Register muss dabei für alle Interessenvertretungen ohne Ausnahmen gelten. Dass Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften von der Registrierungspflicht ausgenommen sind, widerspricht dem Grundsatz der Gleichbehandlung. Die jeweilige Begründung überzeugt nicht, denn weder Art. 9, Absatz 3, noch die Art. 2, 4, 5, 12 und 38 des Grundgesetzes gebieten in diesem Bereich Ausnahmenvorschriften zugunsten von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, religiösen oder wissenschaftlichen Vereinigungen oder als Lobbyisten tätigen Rechtsanwälten. Dementsprechend bestehen auf europäischer Ebene entsprechende Ausnahmen auch nicht.

Es ist zu begrüßen, dass dies auch in den Anträgen von FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE entsprechend vorgesehen ist. An dieser Stelle ist der vorliegende Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD nicht konsequent. Die Regelungen müssen Verbände, Unternehmen, NGOs, Stiftungen, Gewerkschaften, religiöse Vereinigungen, Anwaltskanzleien (soweit sie Lobbyarbeit betreiben), Think Tanks, Wissenschaftsorganisationen, Beratungsunternehmen, Public-Affairs-Agenturen, selbstständige Beraterinnen und Berater sowie kommunale Spitzenverbände und Einrichtungen der Selbstverwaltung gleichermaßen erfassen.

Die bisher im Gesetzentwurf vorgesehene Beschränkung des Geltungsbereichs auf den Deutschen Bundestag greift zu kurz. Es ist zu begrüßen, dass CDU/CSU und SPD sich zwischenzeitlich darauf geeinigt haben, dass das Lobbytransparenzgesetz auch für die Bundesregierung gelten soll, wie es auch die Anträge von FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vorsehen.

Dem Thema Finanzmittel muss ein Lobbyregister in zweierlei Hinsicht gerecht werden: Erstens sollte es die Höhe der für die Interessenvertretung eingesetzten Finanzmittel ausweisen, aufgeteilt in Betriebskosten und Projektkosten. Zweitens ist es entscheidend offenzulegen, wer durch entsprechende finanzielle Mittel Einfluss auf die Agenda einer registrierten Interessenvertretung nimmt. Diesbezüglich stellt der Entwurf einen begrüßenswerten Schritt in die richtige Richtung dar.

Ein Lobbyregister 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. Wir begrüßen, dass das Register öffentlich, gut durchsuchbar sowie maschinenlesbar geführt werden soll.

III. Legislativer Fußabdruck

Die Interessenvertretung und die entsprechende Einflussnahme auf Gesetzesvorhaben beginnen bereits in der frühen Initiierungs- und Entstehungsphase der Gesetze in den Ministerien. Deshalb ist es zwingend erforderlich, die Phase vor Vorliegen einer Kabinettsvorlage eines Gesetzesvorhabens in einem legislativen Fußabdruck zu berücksichtigen und zu dokumentieren. Hier weisen die Vorschläge von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE in die richtige Richtung.

So muss in der Begründung zu den Gesetzentwürfen dokumentiert werden, inwiefern Interessenvertreterinnen und -vertreter im Rahmen der Vorbereitung der Referenten- und Gesetzentwürfe wesentlich beteiligt waren, um in öffentlichen demokratischen Debatten nachvollziehbar werden zu lassen, welche Argumente für den Gesetzesvorschlag ausschlaggebend waren und welche Berücksichtigung fanden und welche nicht. Wichtig hierbei ist nicht nur die Nennung der Interessenvertreter, sondern auch die Offenlegung ihrer Beiträge, also der im Rahmen der Gesetzesvorbereitung eingeholten Gutachten, Ergebnisse von Beratungsgremien sowie sonstige Stellungnahmen, die auch ohne Anfragen der Ministerin an diese herangetragen werden. Die in der Gesetzesbegründung dokumentierte Interessenabwägung sollte im Rahmen der ersten Lesung im Bundestag debattiert werden. Diesbezüglich sieht aus unsere Sicht der Entwurf der Fraktion DIE LINKE eine zu ausufernde Dokumentationspflicht vor, die zu einem unangemessenen Bürokratieaufwand führen würde.

Um den Bürokratieaufwand gering zu halten und gleichzeitig die Transparenz bei den Eingaben in den Gesetzgebungsprozess zu erhöhen, schlagen wir außerdem gemeinsam mit unseren Allianzpartnern vor, das gegenwärtige Verfahren der Verbändeanhörung um ein Online-Konsultationsverfahren zu ergänzen. 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.

IV. Verhaltenskodex

Eine umfassende Regelung muss aus unserer Sicht durch einen verbindlichen Verhaltenskodex ergänzt werden, der für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter einheitlich gilt und die Grundsätze transparenter Interessenvertretung festhält. Transparency Deutschland empfiehlt die Ergänzung des Lobbyregisters durch einen verbindlichen und einheitlichen Verhaltenskodex für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter. Mit dem Eintrag in das Lobbyregister sollten diese automatisch in den Verhaltenskodex (inklusive Maßnahmenkatalog) für transparentes Lobbying einwilligen. Eine solche verbindliche und für alle einheitliche Lösung sehen auch die Vorlagen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vor.

V. Lobbybeauftragte/r

Wir befürworten die Einführung einer/s Lobbybeauftragten, vergleichbar der/m Datenschutzbeauftragten. Die/der Beauftragte muss in seiner Amtsausübung unabhängig, neutral, überparteilich sowie nur dem Gesetz unterworfen sein. Die/der Lobbybeauftragte sollte auf eigene Initiative hin tätig werden können und eigene Ermittlungskompetenzen erhalten. Hierfür können die detaillierten Vorschläge im Gesetzentwurf von DIE LINKE als guter Ansatz dienen.

Die wesentlichen Aufgaben der/s Lobbybeauftragten sollten die Überwachung und Sicherung der Einhaltung der Umsetzung dieses Gesetzes bei Bundestag, Bundesregierung und obersten

Bundesbehörden, die Erfassung und Sanktionierung von Verstößen gegen die Regeln des Lobbyregisters, des „Legislativen Fußabdrucks“, der Interessenoffenlegung und der Parteienfinanzierung sowie die Präsentation eines regelmäßigen Lobbyberichts sein.

Da circa 80 Prozent der Gesetzesentwürfe von der Bundesregierung stammen, ist es entscheidend, dass die Person vom Bundestag und der Bundesregierung gemeinsam eingesetzt wird. Der Bundestag sollte daher auf Vorschlag der Bundesregierung die/den Beauftragten mit einer Zweidrittelmehrheit wählen.

Die/der Beauftragte ist mit dem notwendigen Personal und Sachmitteln auszustatten. Der Bundesbeauftragte darf neben ihrem/seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung oder dem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens noch einer Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft angehören. Sie/er darf nicht gegen Entgelt außergerichtliche Gutachten abgeben.

VI. Kontext

Um Wahlentscheidungen verantwortungsvoll treffen zu können, müssen Wählerinnen und Wähler die Argumente und Abwägungsprozesse von Legislative und Exekutive kennen und nachvollziehen können. Das setzt Öffentlichkeit voraus. In Art. 42 GG heißt es: „Der Bundestag verhandelt öffentlich“. Das Vertrauen und die Glaubwürdigkeit der handelnden Personen ist von besonderer Bedeutung, weil nicht jede Wählerin und jeder Wähler die Möglichkeit hat, die einzelnen Entscheidungen wirklich zu überprüfen.

Das Vertrauen in die Redlichkeit der Abgeordneten, soll es Bestand haben, setzt die Möglichkeit der Kontrolle voraus. Diese Kontrollmöglichkeit ist nur durch Transparenz, also durch Öffentlichkeit zu erreichen, wie sie im Kern das Grundgesetz vorsieht (vgl. Art. 42, Art. 5 GG).

Es ist auch für die Abgeordneten selbst von grundlegender Bedeutung, dass für sie der Entstehungsprozess eines Gesetzentwurfs transparent ist. Das Grundgesetz und die Geschäftsordnung des Bundestages garantieren das für die direkte parlamentarische Arbeit im Plenum und den Ausschüssen. Das aber gilt bisher nicht für den gesamten Weg der Entstehung eines Gesetzentwurfs. Die Mehrzahl der Gesetzentwürfe wird von der Bundesregierung vorgelegt. Der Entstehungsprozess in den Ministerien bleibt für die Öffentlichkeit weitgehend verborgen. Das gilt größtenteils auch für Abgeordnete der Oppositionsfraktionen.

Die Geschäftsordnung des Bundestages sieht seit 1952 die öffentliche Anhörung von Sachverständigen in den Ausschüssen vor. Die GGO sieht in § 47 die Anhörung der verschiedenen Interessen und Fachmeinungen ausdrücklich vor. Die Pflicht transparent zu machen, welche Interessen zum Tragen kamen, gibt es bisher nicht.

Kontakt

Hartmut Bäumer, Vorsitzender
Transparency International Deutschland e.V.
E-Mail: office@transparency.de
Tel.: 030 - 54 98 98 0