

Stellungnahme von LobbyControl e.V.

zur Anhörung im Hauptausschuss am 02. November 2011 zum Beschluss des Landtages Brandenburg „Transparenz bei Lobbyarbeit – Ein öffentlich einsehbares Lobbyregister für Brandenburg!“ (Drucksacke 5/2983-B)

Kontakt:

LobbyControl e.V.
Friedrichstr. 63
50676 Köln
0221 / 169 65 07
www.lobbycontrol.de
Timo Lange: timo.lange@lobbycontrol.de

Köln, 26. Oktober 2011

Über LobbyControl

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Einflussstrategien und Machtstrukturen in Deutschland und der EU aufklärt. Wir wollen Impulse liefern für Transparenz, eine demokratische Kontrolle und klare Regeln für die Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit. LobbyControl kombiniert aktuelle Recherchen und wissenschaftliche Hintergrundanalysen mit Kampagnenarbeit für mehr Transparenz und Lobbyregulierung. Wir berichten über Denkfabriken, Kampagnen und Verzerrungen in den Medien, über Netzwerke und koordiniertes Lobbying hinter den Kulissen. Diese Recherchen und Informationen dienen dazu, einseitige oder manipulative Einflussnahmen offen zu legen und BürgerInnen zu helfen, sie zu erkennen und ihren eigenen Positionen Gehör zu verschaffen.

Allgemeines

LobbyControl begrüßt den Beschluss des Landtages Brandenburg „größtmögliche Transparenz“ (Drucksache 5/2983-B) bei der gezielten Einflussnahme auf politische Entscheidungen herzustellen, ausdrücklich. Das Ziel der größtmöglichen Transparenz kann nur durch ein umfassendes, öffentlich einsehbares, verpflichtendes und sanktionsbewährtes Lobbyregister hergestellt werden. Brandenburg würde innerhalb Deutschlands mit einem solchen Register eine Vorbildfunktion einnehmen und damit in Zukunft als Referenz für vergleichbare Vorhaben auf Landes- und Bundesebene dienen. Auch aus diesem Grund erscheint eine sorgfältige Ausgestaltung eines Lobbytransparenzgesetzes in Brandenburg besonders relevant.

Lobbyisten nehmen immer stärker Einfluss auf Politik und Öffentlichkeit. In Berlin arbeiten schätzungsweise 5.000 Lobbyisten, in Brüssel wird ihre Zahl auf 15.000 bis 20.000 geschätzt. Dass Interessengruppen ihre Anliegen zu Gehör bringen und ihre Wünsche und Bedenken in die politische Entscheidungsfindung einbringen, ist legitim. Meinungs- und Koalitionsfreiheit sind zentrale demokratische Grundrechte. In seiner heutigen Ausprägung bringt der Lobbyismus jedoch die Demokratie in Bedrängnis. Das von Lobbyisten und teilweise der Politikwissenschaft bemühte Idealbild des Lobbyismus setzt darauf, dass Lobbyisten wichtige Informationen für die Politik liefern und dass durch den Wettstreit verschiedener Interessen demokratische Willensbildung ermöglicht wird. Dieses pluralistische Bild von Interessenvermittlung greift jedoch zu kurz. In der Realität sind Interessenvertretung und Lobbyismus von Anfang an durch gesellschaftliche Machtungleichgewichte geprägt. Es gibt ein deutliches Übergewicht an finanziellen und personellen Ressourcen auf Seiten von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und ihnen nahe stehenden Denkfabriken. Schwächer repräsentierte Interessen geraten so leicht unter die Räder. Diese Problematik wird verschärft durch den häufig einseitigen Zugang von Lobbyisten zur Politik und durch den Einsatz verdeckter und manipulativer Methoden. Deshalb ist es dringend nötig, dem Lobbyismus Schranken zu setzen und für mehr Transparenz zu sorgen – auch wenn damit nicht alle Probleme und grundlegenden Machtungleichgewichte gelöst werden können.

Ein verpflichtendes Lobbyregister würde – wie internationale Vorbilder zeigen – weder Interessenvertretung und politische Partizipation verhindern noch den Austausch zwischen Bürger/innen und Abgeordneten und Regierung behindern. Vielmehr erhöht ein verpflichtendes Lobbyregister die Legitimität politischer Entscheidungen, da es Transparenz über die Umstände von politischen Entscheidungen schafft und manipulative Versuche der Einflussnahme erschwert.

2. Verpflichtendes Lobbyregister

2.1 Verpflichtendes und sanktionsbewehrtes Register möglich – internationale Vorbilder

In Washington wird bereits seit 1995 ein verpflichtendes Lobbyregister geführt, ebenso in vielen US-Bundesstaaten. Alle Personen, die als In-House-Lobbyisten oder für Agenturen

und Rechtsanwaltskanzleien Lobbyarbeit betreiben, müssen namentlich registriert werden. Alle Akteure müssen Angaben zu ihren Lobbyausgaben in Schritten von 10.000 US-\$ machen und angeben, zu welchen Gesetzesvorhaben sie arbeiten. Diese Angaben müssen alle drei Monate aktualisiert werden. Auch Kanada führt ein solches Register.¹ Sowohl in den USA als auch in Kanada wurde die entsprechende gesetzliche Grundlage stetig weiterentwickelt.

Verpflichtende Register in verschiedenen Variationen gibt es in Europa bereits in Litauen (seit 2001), Polen und Ungarn (seit 2006). Planungen oder fortgeschrittene Diskussionen gibt es in Großbritannien, Italien, Irland, Frankreich, Bulgarien, Finnland und Rumänien. Österreich hat als erster westeuropäischer Staat beschlossen, ein verpflichtendes Lobbyregister zum ersten Quartal 2012 einzuführen.

Auf EU-Ebene führen das Europäische Parlament und die EU-Kommission ein gemeinsames Register.² Dieses ist jedoch nicht verpflichtend für alle Lobby-Akteure. Lediglich die Ausstellung von Hausausweisen für den Zugang zum Parlament ist an die Registrierung gebunden. Eine solche Regelung ist nicht ausreichend, um umfassende Transparenz herzustellen. Das EU-Parlament fordert dementsprechend in seinem Beschluss vom 11. Mai 2011 „erneut eine Eintragung sämtlicher Lobbyisten in das Transparenzregister [...]“³

Der Entwurf des neuen österreichischen Lobbygesetzes⁴ verbietet die Vereinbarung von Erfolgshonoraren bei Lobbying-Aufträgen oder Aufträgen an Unternehmenslobbyisten.⁵ Erfolgshonorare können die Neigung zu unlauterer oder manipulativer Lobbyarbeit erhöhen. Es lohnt sich daher zu prüfen, ob eine vergleichbare Regelung auch in Brandenburg umsetzbar ist.

2.2 Gründe für ein verpflichtendes Lobbyregister

- Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu wissen, unter welchen Umständen politische Entscheidungen getroffen werden. Das setzt einen Zugang zu Informationen darüber voraus, welche Akteure in wessen Interesse und mit welchem Budget Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen suchen. Lobbying-Transparenz ist eine Frage der Legitimität politischer Entscheidungen.
- Umfassende Transparenz ist die Voraussetzung, um im öffentlichen Interesse gleiche Voraussetzungen für alle Interessensträger zu schaffen und der Vereinnahmung durch finanzstarke oder auf andere Weise einflussreiche Akteure vorzubeugen.
- Ein Lobbyregister hilft, irreführende Lobby-Strategien aufzudecken. Insbesondere ermöglicht ein Lobbyregister, Auftraggeber von Lobbyisten und Geldgeber, die hinter Lobbying betreibenden Denkfabriken und NGOs stehen, sichtbar zu

¹ http://www.ocl-cal.gc.ca/eic/site/lobbyist-lobbyiste1.nsf/eng/h_nx00274.html

² http://europa.eu/transparency-register/index_de.htm

³ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11.05.2011 (Dok. P7_TA(2011)0222).

⁴ Lobbying- und Interessenvertretung-Transparenz-Gesetz (LobbyG)

⁵ Österreich: LobbyG (Entwurf), § 19 (2)

machen. Auch Abgeordnete wissen nicht immer, mit wem sie es im Lobbygespräch zu tun haben bzw. wer hinter einem Lobbyauftrag steht.

- Ein Lobbyregister ist keine Pauschalkritik an Lobbyarbeit oder allen registrierten Interessenvertretern. Es hilft vielmehr, ein realistisches Bild von Lobbyarbeit zu zeichnen und trägt somit dazu bei, über Interessenvertretung und Lobbyismus aufzuklären.
- Ein Lobbyregister erlaubt, Verflechtungen oder Interessenskonflikte besser zu erkennen, z.B. wenn ehemalige oder aktuelle Entscheidungsträger oder Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.
- Eines kann ein Lobbyregister allerdings nicht: die Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen Interessengruppen ausbalancieren. Es kann aber dazu beitragen, sichtbarer zu machen, wenn in einzelnen Feldern Partikularinteressen überwiegen und kann so helfen, einen präventiven Schutzmechanismus gegen einseitige Entscheidungen zu bilden.

2.3 Die Verbändeliste des Bundestages ist kein Lobbyregister

Als der Bundestag 1972 eine Verbändeliste einführte, wurde Deutschland damit zum internationalen Vorbild für die parlamentarische Transparenz. Diese heute noch bestehende Verbändeliste ist jedoch kein Ersatz für ein verbindliches Lobbyregister, da sich die Bedingungen der Interessenvertretung seit den Siebziger Jahren fundamental geändert haben. So sind Verbände heute gegenüber der Lobbyarbeit einzelner Unternehmen und Lobbyagenturen weniger bedeutend. Da sich die Liste auf Verbände beschränkt, erfasst sie einen großen Teil der Lobbyakteure – Unternehmen, PR-Agenturen, Denkfabriken, Anwaltskanzleien und selbständige Lobbyisten – nicht. Weiterhin enthält sie keinerlei Finanzdaten, die für umfassende Transparenz jedoch unverzichtbar sind. Auch die Namen der Einzellobbyisten und ihre Auftraggeber (bzw. Kunden) werden nicht benannt. Die Registrierung ist freiwillig und auch für die Einladung zu Anhörungen keine zwingende Voraussetzung.

2.4 Ausgestaltung und Anwendungsbereich eines verpflichtenden Lobbyregisters

- Um wirksam zu sein, muss ein verpflichtendes Lobbyregister sowohl Lobbyaktivitäten mit Bezug auf die Legislative als auch auf die Exekutive bzw. Verwaltung abdecken. Exekutivorgane werden zunehmend Ziel von Lobbyarbeit, da sie bei der Vorbereitung von Gesetzesentwürfen und der Umsetzung von Vorschriften und Regulierungen eine entscheidende Rolle spielen. Für Brandenburg erscheint es angemessen, neben dem Landtag die Landesregierung und die Ministerien sowie die Landesoberbehörden einzubeziehen. Richtet sich Lobbyarbeit an diese Stellen, sollte eine Eintragung in das Register verpflichtend sein.

- Ein verpflichtendes Lobbyregister muss auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden. Dies begründet sich zum einen durch die notwendigen Grundrechtseingriffe, die durch das Ziel der Transparenzherstellung gerechtfertigt sind, und zum anderen durch die Notwendigkeit wirksamer Sanktionen, welche nur auf gesetzlicher Basis verhängt werden können. Regelungen auf Ebene einer Geschäftsordnung sollten daher nur ergänzend erfolgen.
- Ein Gesetz zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters muss die Begriffe „Lobbytätigkeiten“ und „Lobbyist“ klar definieren, um den Anwendungsbereich des Gesetzes deutlich zu machen. Ebenso ist explizit zu erwähnen, welche Tätigkeiten nicht in den Anwendungsbereich fallen. Zentrale Referenzpunkte sind das Europäische Transparenzregister (siehe Anhang) sowie der US-amerikanische *Lobby Disclosure Act* von 1995, der durch den *Open Government and Honest Leadership Act* von 2007 noch einmal erweitert wurde. Wir empfehlen für die Ausarbeitung eines Lobbytransparenz-Gesetzes in Brandenburg, Elemente aus den EU- und US-Definitionen zu kombinieren.

Die Regelung in der EU definiert einen breiten Anwendungsbereich des Registers, der den vielfältigen Formen moderner Lobbyarbeit gerecht wird und sich nicht auf das direkte Lobbying politischer Institutionen beschränkt. So müssen sich Lobbyarbeit betreibende Denkfabriken ebenso registrieren wie NGOs, Anwaltskanzleien, Lobbyagenturen oder Unternehmen. Eine weitere Differenzierung zu den einzelnen Akteurstypen erscheint jedoch sinnvoll (siehe 2.5).

Ausgenommen werden in der EU anwaltliche Tätigkeiten, soweit sie mit der Ausübung des Grundrechts eines Mandanten auf ein faires Verfahren verbunden sind sowie weitere anwaltliche Tätigkeiten, die kein Lobbying beinhalten.⁶ Die Differenzierung mit Bezug auf anwaltliche Tätigkeiten gelingt hier gut: Für Anwälte ist klar definiert, welche Tätigkeiten von dem Anwendungsbereich des Registers ausgenommen sind und welche nicht. Eine solche Differenzierung mit Bezug auf die gesetzliche Verschwiegenheitspflicht von Anwälten wäre auch in Deutschland bzw. Brandenburg wünschenswert. Anwälte und Anwaltskanzleien sind demnach registrierungspflichtig, wenn sie Lobbytätigkeiten im Auftrag von Dritten ausüben.

Die Definitionen des US-amerikanischen Lobbyregisters sind präziser, aber weniger umfassend. Sie basieren auf den Begriffen „Lobbykontakte“ und „Lobbyaktivitäten“. Lobbyaktivitäten umfassen dabei alle Tätigkeiten, die der Vorbereitung, der Unterstützung oder der Koordination von Lobbykontakten dienen.⁷ Ein Lobbykontakt ist als jede mündliche oder schriftliche Kommunikation definiert, die sich an Mitglieder oder Angestellte bzw. Beamte der Legislative oder Exekutive – mit der Intention politische Entscheidungen zu beeinflussen – richtet.⁸ Die US-Regeln enthalten dabei finanzielle und zeitliche Schwellenwerte für eine Registrierung. Wir empfehlen die Einbeziehung solcher Schwellenwerte, um eine klare Abgrenzung zwischen Lobbytätigkeiten und der Vertretung von eigenen Interessen durch Bürger/innen, Kleinunternehmer/innen etc. zu

⁶ Für die detaillierte Regelung, siehe Anhang.

⁷ Siehe Anhang für Originaltext.

⁸ Siehe Anhang für Originaltext.

erreichen. Damit wird sichergestellt, dass Bürger/innen, kleine Unternehmen oder Organisationen sich weiterhin ohne Verwaltungsaufwand jederzeit politisch zu Wort melden können. Nur wenn die Lobbyarbeit einen großen Teil ihrer Arbeit ausmacht, müssen sie sich registrieren. Die genauen Schwellenwerte können diskutiert werden: In den USA werden beispielsweise Personen erfasst, die über einen Zeitraum von 3 Monaten mehr als 20% ihrer Arbeitszeit für ihren Arbeitgeber oder Kunden mit Lobbytätigkeiten verbringen. Der finanzielle Schwellenwert ist 2.500 US\$ für einen einzelnen Kunden (im Falle einer Lobbyagentur) bzw. insgesamt 10.000 US\$ Lobby-Ausgaben über drei Monate (bei Verbänden oder anderen Lobbygruppen).⁹

- Einzelne Lobbykontakte müssen nicht zwangsläufig dokumentiert werden.
- Das Lobbyregister sollte als Online-Datenbank für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Die Datenbank sollte nach verschiedenen Kriterien durchsuchbar und sortierbar sein. Sie sollte ebenso herunterladbar sein, um weitere Analysen zu ermöglichen. Eine Online-Datenbank – statt einer reinen Liste – erlaubt durch ein nutzerfreundliches Interface auch eine einfache Eingabe der Daten und reduziert den Arbeitsaufwand sowohl für die Lobbyisten, die sich registrieren, als auch für die zuständige öffentliche Institution.
- Für natürliche und juristische Personen sollte eine Beschwerdemöglichkeit bestehen. Diese kann bei Verdacht auf unvollständige oder falsche Angaben in Anspruch genommen werden oder wenn Lobbyisten sich trotz zutreffender Pflicht nicht registriert haben. Beschwerden sollten online erfolgen können und innerhalb eines definierten Zeitrahmens geprüft werden. Werden die Regeln des Registers verletzt, greifen die unten beschriebenen Sanktionsmechanismen.
- Das Lobbyregister sollte für alle Arten von Lobby-Akteuren gelten, auch für Anwälte, soweit sie Lobbyarbeit betreiben, oder Denkfabriken. Gerade bei steuerbegünstigten Denkfabriken und Stiftungen ist mehr finanzielle Transparenz nötig.

2.5 Diese Angaben soll das Lobbyregister enthalten

Für Firmen, die Lobby-Dienstleistungen anbieten, wie Lobby-Agenturen, (Wirtschafts)Kanzleien oder selbstständige Lobbyisten:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website der Organisation
- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person der Organisation
- die Namen der Kunden, für die sie arbeiten
- die Namen der bei der Lobby-Firma angestellten Lobbyisten
- der gesamte mit Lobbyarbeit erzielte Umsatz
- die jeweiligen Themen und Ziele der einzelnen Lobbyaufträge

⁹ Siehe Anhang für Regelung im Originaltext.

- das Budget pro Lobbyauftrag
- die Namen der Lobbyisten, die für die jeweiligen Kunden arbeiten
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Für Unternehmen:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website der Organisation
- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person der Organisation
- die Namen der Mitarbeiter, die Lobbyarbeit betreiben (gemäß der Schwellenwerte)
- die Namen von Dritten, die im Auftrag des Unternehmens Lobbyarbeit betreiben
- das gesamte für Lobbyarbeit aufgewendete Budget
- die Themen und Ziele der Lobbyarbeit
- die Lobbyausgaben pro Themenfeld
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Für Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken oder andere Organisationen, die eigene Lobbyarbeit betreiben:

- Name(n), Anschrift, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website der Organisation
- Angaben zur Identität der rechtlich verantwortlichen Person der Organisation
- Beschreibung der Organisation
- die Namen der Mitarbeiter, die Lobbyarbeit betreiben (gemäß der Schwellenwerte)
- die gesamten Lobbyausgaben
- die Themen und Ziele der Lobbyarbeit
- die Gesamtzahl der Mitglieder (falls zutreffend)
- Angaben über die Mitgliedschaft in Verbänden, Koalitionen, Allianzen und Netzwerken
- das jährliche Einkommen der Organisation mit Angabe der verschiedenen Einkommensquellen
- Angaben über angestellte ehemalige Amts- oder Mandatsträger

Die Budgets bzw. Lobby-Ausgaben sollen in Schritten von 10.000 Euro angegeben werden. Alle Angaben sollen regelmäßig aktualisiert werden, vorzugsweise alle drei Monate.

2.6 Pflege des Registers und Kontrolle der Angaben

Das Register sollte durch eine öffentliche Institution geführt und kontrolliert werden. Die Aufgabe könnte an bestehende Institutionen angegliedert werden wie den Landesrechnungshof oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht.

Die Kontrollinstanz soll sicherstellen, dass alle (dazu verpflichteten) Lobbyisten sich registrieren und ihre Angaben regelmäßig aktualisieren. Notwendige Kompetenzen und Aufgaben der Kontrollinstanz:

- Kontrolle von Eintragungen (stichprobenartig)
- Einleitung eigenständiger Untersuchungen bei Verdachtsfällen
- externen Beschwerden nachgehen
- regelmäßig Berichte über die Umsetzung und den Erfolg veröffentlichen

Beschwerden von Dritten und die entsprechenden Untersuchungsergebnisse sollten nach Ablauf des Verfahrens öffentlich gemacht werden. Sowohl der Beschwerdeführer als auch die betroffenen Lobbyisten sollen eine Überprüfung der Entscheidung beantragen können.

2.7 Sanktionen bei Nichteintragung, falschen oder fehlenden Angaben

- Für jeden Fall müssen Sanktionen klar definiert sein. Wiederholungsfälle sollten entsprechend höher sanktioniert werden. Je nach Schwere der Verletzung der Registerpflicht sollte es ein abgestuftes System an Sanktionen und/oder Rechtsfolgen geben.
- Im ersten Schritt sollte es stets eine mit einer Frist versehene Aufforderung zur Korrektur bzw. Ergänzung der Angaben im Register geben. Im weiteren Verlauf können verschiedene Instrumente zum Einsatz kommen: Veröffentlichung von Fehlverhalten, Geldstrafen bis hin zu strafrechtlichen Sanktionen bei besonders schweren Pflichtverletzungen.
- Über die genaue Höhe von Geldstrafen für schwere Pflichtverletzungen kann diskutiert werden. Sie sollte sich jedoch in einer auch für finanzstarke Akteure relevanten Größenordnung bewegen.
- Im Entwurf des österreichischen Lobbygesetzes ist darüber hinaus vorgesehen, dass Lobbyverträge als nichtig erklärt werden können, wenn die Vertragspartner ihrer Registrierungspflicht nicht nachkommen. Wenn ein Auftrag wissentlich ohne Registrierung erteilt wurde, verfällt er zu Gunsten des Bundes.¹⁰ Eine solche Regelung könnte auch für Brandenburg geprüft werden.

¹⁰ Österreich: LobbyG (Entwurf), §19 (1)

2.8 Kosten und Verwaltungsaufwand

Unserer Einschätzung nach wäre die Einrichtung eines Lobbyregisters mit relativ wenig Aufwand verbunden. Die Erfahrungen aus den USA zeigen, dass sich mit 200.000 US-\$ ein gutes System einrichten lässt. Die Kosten dürften angesichts der IT-Entwicklung eher gesunken sein. Wenn das neue Register von Anfang an elektronisch geführt wird, dürften sowohl der Aufwand für die öffentliche Verwaltung als auch für die registrierungspflichtigen Organisationen und Unternehmen gering sein. Letztere können dann ihre Daten über eine vorgegebene Eingabemaske selbst eingeben. Das Interface sollte entsprechend benutzerfreundlich und mit Hilfefunktion gestaltet werden. Die meisten anzugebenden Daten sind den registrierungspflichtigen Organisationen intern ohnehin bekannt und müssen nicht gesondert erhoben werden. Eine detaillierte Anleitung zur Erhebung der für die Registrierung notwendigen Daten erleichtert die Umsetzung zusätzlich und trägt dazu bei, Unklarheiten auszuräumen.

LobbyControl wendet für die Pflege des eigenen Registereintrag im EU-Transparenzregister etwa zwei Mitarbeiterstunden pro Quartal auf.

3. Karenzzeiten für ausscheidendes Führungspersonal

LobbyControl befürwortet eine dreijährige Karenzzeit für den Ministerpräsidenten, die Landesminister und Staatssekretäre. Innerhalb dieser Karenzzeit muss ein Wechsel in Lobbytätigkeiten generell, also nicht nur im Bereich der zuvor bearbeiteten Fachgebiete, untersagt sein. Dabei darf dieses Verbot nicht durch den Verzicht auf Beamten- oder sonstiger Rentenbezüge zu umgehen sein.

Zur Begründung:

- Durch das Anwerben ehemaliger Entscheidungsträger sichern sich Interessengruppen Insiderwissen über politische Prozesse sowie einen privilegierten Zugang zur Politik.
- Dies kommt vor allem finanzstarken Akteuren zugute, die ehemaligen Spitzenpolitikern attraktive Jobs anbieten können.
- Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass Entscheidungsträger schon während ihrer Amtszeit durch die Aussicht auf spätere lukrative Jobs in ihren Entscheidungen beeinflusst werden. Bereits der öffentliche Verdacht, dass Entscheidungen durch den Blick auf spätere Verdienstmöglichkeiten beeinflusst wurden, schädigt die Demokratie und das Vertrauen in demokratische Prozesse.

Ausgestaltung:

Eine Anzeigepflicht mit Untersagungsmöglichkeiten führt zwar zu größerer Transparenz, erlaubt aber im Kern die unveränderte Fortsetzung der bisherigen Praxis. Die Erfahrung zeigt, dass die für Beamten geltende ähnlich gefasste Regelung, die somit auch für beamtete Staatssekretäre gilt, nicht oder nur sehr laxe Anwendung findet.

Verknüpft mit einem verpflichtenden Lobbyregister lässt sich dagegen eine eindeutige Regelung definieren:

- Alle Wechsel in Lobbytätigkeiten innerhalb von drei Jahren nach Ende der Amtszeit sollten untersagt werden.

Eine solche Regelung würde die Berufsfreiheit nur punktuell einschränken und verhindern, dass hohe Funktionsträger ihren privilegierten Zugang zu Ministerien und Parlamenten sowie ihr Insiderwissen unmittelbar finanzstarken Klienten oder Auftraggebern zur Verfügung stellen.

Anhang

Definition des Anwendungsbereichs des EU-Transparenzregisters:

„In den Anwendungsbereich des Registers fallen alle Tätigkeiten [...] mit denen auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Entscheidungsprozesse der EU-Organe unmittelbar oder mittelbar Einfluss genommen werden soll, unabhängig vom verwendeten Kommunikationskanal oder -medium, wie etwa Outsourcing, Medien, Aufträge für professionelle Mittler, Denkfabriken, Plattformen, Foren, Kampagnen oder Basisinitiativen. Zu diesen Tätigkeiten gehören unter anderem die Kontaktaufnahme zu Mitgliedern, Beamten oder sonstigen Bediensteten der EU-Organe, die Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Schreiben, Informationsmaterial und Diskussions- und Positionspapieren, die Organisation von Veranstaltungen, Treffen oder Werbemaßnahmen sowie gesellschaftlichen Veranstaltungen oder Tagungen, für die Einladungen an Mitglieder, Beamte oder sonstige Bedienstete der EU-Organe versendet wurden. Freiwillige Zuwendungen und Beteiligung an formalen Konsultationen zu geplanten Gesetzgebungsakten und sonstigen Rechtsakten sowie anderen offenen Konsultationen fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich.“¹¹

Explizite Ausnahmen im EU-Transparenzregisters:

„a) Tätigkeiten im Zusammenhang mit Rechtsberatung oder sonstiger fachlicher Beratung, soweit sie mit der Ausübung des Grundrechts eines Mandanten auf ein faires Verfahren einschließlich des Rechts auf Verteidigung in Verwaltungsverfahren verbunden sind, wie sie von Rechtsanwälten oder Angehörigen anderer einschlägiger Berufsgruppen durchgeführt werden. Die folgenden Tätigkeiten fallen nicht in den Anwendungsbereich des Registers (unabhängig von den beteiligten Parteien): Beratungstätigkeiten und Kontakte mit öffentlichen Stellen, die dazu bestimmt sind, Mandanten über die allgemeine Rechtslage oder ihre spezifische Rechtsstellung aufzuklären oder sie darüber zu beraten, ob bestimmte rechtliche oder verwaltungstechnische Schritte nach geltendem Recht geeignet oder zulässig sind; Beratung von Mandanten, um sie dabei zu unterstützen sicherzustellen, dass ihre Tätigkeiten die Gesetze einhalten; Vertretung im Rahmen von Schlichtungs- oder Mediationsverfahren zur Vermeidung eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens. Dies gilt für alle Unternehmensbereiche in der Europäischen Union und beschränkt sich nicht auf bestimmte spezifische Verfahren (Wettbewerb). Sofern ein Unternehmen und seine Berater als Partei an einer bestimmten Rechtssache oder einem bestimmten Verwaltungsverfahren beteiligt sind, fällt jede direkt darauf bezogene Tätigkeit, die nicht an sich auf eine Veränderung des diesbezüglichen bestehenden Rechtsrahmens abzielt, nicht in den Anwendungsbereich des Registers;

¹¹ Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11.05.2011 (Dok. P7_TA(2011)0222), Anlage Abs. 8.

b) Tätigkeiten der Sozialpartner als Teilnehmer am sozialen Dialog (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände etc.), wenn diese die ihnen von den Verträgen zugewiesene Rolle wahrnehmen; dies gilt entsprechend für jede Organisation, der gemäß den Verträgen eine institutionelle Rolle zukommt;

c) Tätigkeiten aufgrund direkter und individueller Ersuchen von EU-Organen oder Mitgliedern des Europäischen Parlaments, wie ad hoc oder regelmäßig ergehende Ersuchen um Sachinformationen, Daten oder Fachwissen, und/oder individuelle Einladungen zu öffentlichen Anhörungen oder zur Mitwirkung in beratenden Ausschüssen oder in ähnlichen Foren.¹²

Definitionen und Regelungen zur Registrierung im US-amerikanischen Lobby Disclosure Act von 1995:

“(7) LOBBYING ACTIVITIES.—The term “lobbying activities” means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.”¹³

“(8) LOBBYING CONTACT.—

(A) DEFINITION.—The term “lobbying contact” means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to—

(i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals);

(ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government;

(iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or

(iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate.”¹⁴

“(10) LOBBYIST.—The term “lobbyist” means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities

¹² Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11.05.2011 (Dok. P7_TA(2011)0222), Anlage Abs. 10.

¹³ USA: Lobby Disclosure Act, Sec. 3 (7)

¹⁴ USA: Lobby Disclosure Act, Sec. 3 (8)

constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a 3-month period.”¹⁵

“(a) REGISTRATION.—

(1) GENERAL RULE.—No later than 45 days after a lobbyist first makes a lobbying contact or is employed or retained to make a lobbying contact, whichever is earlier, or on the first business day after such 45th day if the 45th day is not a business day, such lobbyist (or, as provided under paragraph (2), the organization employing such lobbyist), shall register with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives.

(2) EMPLOYER FILING.—Any organization that has 1 or more employees who are lobbyists shall file a single registration under this section on behalf of such employees for each client on whose behalf the employees act as lobbyists.

(3) EXEMPTION.—

(A) GENERAL RULE.—Notwithstanding paragraphs (1) and (2), a person or entity whose (i) total income for matters related to lobbying activities on behalf of a particular client (in the case of a lobbying firm) does not exceed and is not expected to exceed \$2,500; or

(ii) total expenses in connection with lobbying activities (in the case of an organization whose employees engage in lobbying activities on its own behalf) do not exceed or are not expected to exceed \$10,000, (as estimated under section 5) in the quarterly period described in section 5(a) during which the registration would be made is not required to register under subsection (a) with respect to such client.”¹⁶

¹⁵ USA: Lobby Disclosure Act, Sec. 3 (10)

¹⁶ USA: Lobby Disclosure Act, Sec. 4 a (1)