

Köln, 2. Juni 2010

Stellungnahme zum Entwurf:

"Gesetz zum Schutz der parlamentarischen Demokratie im Freistaat Sachsen vor Amtsmissbrauch durch Mitglieder der Staatsregierung".

Anhörung / Sächsischer Landtag / Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss / Drs 5/1878 / 2. Juni 2010

Die gemeinnützige Organisation LobbyControl engagiert sich seit 2006 dafür, den Einfluss von Lobbyisten auf politische Prozesse und Gesetzgebungsverfahren transparent zu machen, zu problematisieren und konstruktive Forderungen zur Regulierung und Eindämmung einzubringen.

In diesem Zusammenhang treten wir - im Verbund mit Transparency International Deutschland, Campact und Mehr Demokratie - seit Februar 2010 dafür ein, die Regelungen zur Parteienfinanzierung - insbesondere im Partei-Sponsoring - zu verschärfen. Am 7. Juni werden wir anlässlich einer Anhörung des Innenausschusses des Bundestags über 24.000 Unterschriften für eine Modifizierung in unserem Sinne in Berlin überreichen.

Der Ansatz von LobbyControl war es bislang, an den Bundestag und die in ihm vertretenen Fraktionen heran zu treten sowie öffentlichen Druck zu erzeugen, um Änderungen zu erwirken. Bislang ist der Bundestagspräsident für die Überwachung, Veröffentlichung und eventuelle Sanktionierung der Parteienfinanzierung in Deutschland zuständig.

LobbyControl fordert in diesem Zusammenhang vom Bundestag u.a.:

- Für das Sponsoring von Parteien sollten die gleichen Veröffentlichungspflichten gelten, wie für Parteispenden.
- Diese Veröffentlichungspflichten sollten wie folgt verschärft werden: Spenden ab 10.000 Euro sind sofort zu veröffentlichen (bisher ab 50.000 Euro); Spenden ab 2.000 Euro sind in den Rechenschaftsberichten der Parteien mit Namen der Spender aufzulisten (bisher ab 10.000 Euro).
- Parteispenden und Sponsoring sollten auf maximal 50.000 Euro pro Jahr und Konzern, Unternehmen, Verband bzw. Person begrenzt werden.
- Die Einhaltung des Parteiengesetzes sollte künftig von einem unabhängigen Gremium kontrolliert werden.
- Ferner tritt LobbyControl für die Einführung eines unabhängigen, verpflichtenden Lobby-Registers in Deutschland ein.

Den Ansatz, das Problem auch auf der Ebene des sächsischen Ministerialgesetzes anzugehen, halten wir für eine ausgesprochen sinnvolle Ergänzung zu den notwendigen Änderungen auf Bundesebene.

In der Öffentlichkeit besonders skandalisiert wurden die Versuche der CDU, sowohl in Sachsen als auch in NRW am Rande von Parteitagen oder Partei-Events Gesprächszeit mit den amtierenden Ministerpräsidenten - als Teil eines Sponsoring-Paketes - zu vermarkten, sprich gegen Geld zu verkaufen. Man kann sogar davon ausgehen, dass dieser Skandal in NRW (von der Presse auch "Rent-a-Rüttgers" genannt) der Ausgangspunkt für ein massives Abrutschen der Beliebtheit Jürgen Rüttgers bei den Wählern gewesen ist, in dessen Folge die CDU in NRW ca. 10% ihrer Stimmen verloren hat.

Dramatischer noch erscheint uns die niedrige Wahlbeteiligung in NRW zu sein - 59 Prozent - obwohl die Landtagswahl über Wochen als Richtungswahl beworben wurde und mit großen politischen Themen wie der Kopfpauschale, der Mehrheit im Bundesrat etc. aufgeheizt war.

Die Bürger reagieren unserer Erfahrung nach zunehmend verärgert bis angewidert auf Vorgänge wie die Vermietung von Gesprächen mit hohen Repräsentanten und tendieren als Konsequenz sowohl zur Wahlenthaltung als auch zur (je nach Stimmung schwankenden) Ablehnung des gesamten parlamentarischen Systems.

Zur konkreten Ausgestaltung des Gesetzentwurfes Drucksache 5 /1878 der Fraktion DIE LINKE im sächsischen Landtag

Die Änderung von §4 Abs 3 Satz 2 geht unserer Meinung nach nicht genug in die Tiefe.

"Sie [die Minister] sind verpflichtet, sich [...] insbesondere im Zusammenhang mit der Teilnahme an von Parteigliederungen oder parteinahen Stiftungen organisierten oder mitgestalteten Veranstaltungen, zu vergewissern, dass für die Kontaktaufnahme kein Entgelt [...] an Parteigliederungen oder parteinahe Stiftungen gefordert, versprochen oder entrichtet wurde."

Sicherlich ließe sich durch die Regelung verhindern (oder zumindest durch Androhung empfindlicher Sanktionen deutlich erschweren), dass Gespräche am Rande von Partei-Veranstaltungen als Ware gehandelt werden. Was passiert jedoch, wenn das Event, sagen wir um 19.30 Uhr vorbei ist?

Die Vorgänge rund um CDU-Parteiveranstaltungen in NRW und Sachsen sind unserer Auffassung nach nur die Spitze des Eisbergs. Was unterhalb der Sichtbarkeit liegt, ist bislang weitgehend unbekannt.

Es bedarf unserer Erfahrung nach primär nicht der Verbote, sondern zunächst einer durchgreifenden Transparenz, was nicht heißt, dass wir Verbote generell ausschließen wollen, oder für unsinnig hielten.

Der verantwortliche Wahlkampfleiter der CDU-Landtagswahl-Kampagne in NRW hieß Hendrik Wüst. Er hat bis 2005 für ein Unternehmen namens „Eutop“ gearbeitet, das sich im großen Stil (von Brüsseler EU-Gremien, bis zu bundesdeutschen Stellen und Landesregierungen) auf dem Feld des "Kontaktmanagement" bewegt. Im Fachjargon heißt das "Governmental Relations".

Privilegierter Zugang zur Macht

Die Zeit von Ministern und Ministerpräsidenten ist begrenzt und daher wertvoll. Agenturen wie Eutop verschaffen gegen Geld Zugang zu Entscheidungsträgern. Wir wissen momentan nicht, in welchem Ausmaß und zu welchen Konditionen. Dennoch zeichnet sich hier das deutlich größere Ausmaß des Problems ab: Der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern wird der Logik von Marktmechanismen unterworfen. Wer dafür zahlen kann, erhält privilegierten Zugang. Dabei ist es lediglich problemverschärfend, wenn dieses Geld auch noch dem beteiligten Politiker oder seiner Partei zufließt. Allein die Tatsache, dass der Zugang zur Regierung und ihrer Repräsentanten nicht für alle Bürger und gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen und gleichberechtigt geöffnet wird, dass er ferner abseits öffentlicher Wahrnehmung geschieht, dass der Zugang zudem maßgeblich dadurch bestimmt wird, ob finanzielle Ressourcen für die Kontaktabahnung zur Verfügung stehen, untergräbt die Fundamente eines demokratisch verfassten Gemeinwesens.

Ein verwandtes Feld sind Nebentätigkeiten von Abgeordneten. Spezialisierte Agenturen vermitteln Parlamentariern und anderen Politikern regelmäßig Vorträge, die z.T. sehr großzügig honoriert werden. Selbstverständlich besteht am Rande dieser Vorträge, auch die Möglichkeit mit Politikern ins Gespräch zu kommen.

Das Kernproblem lautet also: Der exklusive Zugang zu Politikern gegen Geld. Wenn sich der Lösungsansatz nur auf die Parteitage, Zukunftsforen u.ä. Partei-Veranstaltungen kapriziert, wie es der Entwurf nahe legt, bleibt ein bedeutender Teil des Problems außer acht.

Um jedoch Kontaktabahnungen gegen Geld (das entweder an einen Dienstleister, also eine Governmental Relations-Agentur, und/oder an den betreffenden Politiker/seine Partei fließt) als zentrale Lobbytätigkeit transparent zu machen, fehlt es an Regeln, die Lobby-Akteure zu Transparenz verpflichten.

LobbyControl setzt sich daher für die ein verpflichtenden Lobbyisten-Register ein. Dort müssten Lobbyisten ihre Auftraggeber und Kunden, ihre Finanzquellen und Budgets sowie die Themen ihrer Lobbyarbeit offen legen. Das Register muss alle Lobbyisten erfassen, unabhängig davon, ob sie für Verbände, Unternehmen, Agenturen, Denkfabriken, NGOs oder Rechtsanwaltskanzleien arbeiten.

Dafür sollte sich das Land Sachsen im Bundesrat stark machen. Der sächsische Landtag könnte seinerseits bundesweit voran gehen und ein solches Lobbyregister auf Landesebene einführen.

In dieses Register, das es in den USA schon lange gibt, müssten sich alle Akteure eintragen, die dafür Geld erhalten, dass sie Kontakt zu Politikern aufnehmen und/oder vermitteln und vorbereiten. Sie müssen ihre Auftraggeber, das zur Verfügung stehende Budget sowie das Thema der Lobbyaktivität nennen. Sie müssen mit empfindlichen Strafen rechnen, falls sie gegen die Transparenz-Vorschriften verstoßen. Ein solches Register würde der Öffentlichkeit – der Presse und aktiven BürgerInnen – die notwendigen Informationen liefern, um eigenständige Recherchen anzustrengen und die Einwirkungen von Lobbyisten auf konkrete Gesetzgebungsverfahren zu beleuchten.

Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass Transparenz und Veröffentlichung durchaus effektive Sanktionsmechanismen hervor bringen können, indem sie nicht zuletzt das Wahlverhalten des Souveräns entscheidend beeinflussen.

Das Lobbyregister und die dort eingehenden Informationen müssten durch eine unabhängige Stelle - ähnlich eines Datenschutzbeauftragten - kontrolliert, überprüft, veröffentlicht und sanktioniert werden.

Wie lässt sich einer Aushöhlung demokratischer Prinzipien effektiv vorbeugen?

Der Zugang zu Geld, Macht, Einfluss und prozessuellem Know-How in der Gesellschaft ist extrem ungleich verteilt. So haben – um nur ein Beispiel zu nennen – Arbeitslosen-Initiativen, die gegen die Auswirkungen und drohende Verschärfungen der Hartz-Gesetze zu Felde ziehen, oder kleine Handwerksbetriebe, die durch die Konkurrenz von Ein-Euro-Jobs unter Druck geraten, einen unvergleichlich geringeren Zugang zu Gesetzgebungsverfahren als bspw. Zeitarbeitsfirmen und andere Konzerne, die von einem ausgeweiteten Niedriglohnssektor profitieren.

Es wäre naiv zu glauben, dass dieser ungleiche Zugang durch bloße Verbote aufhören würde zu existieren, dass nicht neue Wege erprobt und gefunden würden. Das Doping im Radsport z.B. hört nicht deshalb auf zu existieren, weil es etwa verboten wäre. Kaum jemand glaubt, dass es je aufhören wird zu existieren. Hier steht für alle außer Frage, dass Kontroll-Instanzen aufgebaut und vernünftig ausgerüstet werden müssen, die neue Trends und Methoden verfolgen und an Verfahren forschen, um neuen Verstößen auf die Schliche zu kommen.

Hier lässt der Gesetzentwurf eine große Lücke. Wer überwacht die vorgeschlagenen Regelungen effektiv? Wer bereitet die eingehenden Informationen sinnvoll auf, so dass sie interessierten BürgerInnen zugänglich sind? Wer sorgt überhaupt dafür, dass Informationen eingehen? Wer zeigt Verstöße an und ermittelt diese effektiv?

Zur Karenzzeit (Abkühlphase) für Minister und andere beim Wechsel in die Wirtschaft / § 4 Abs. 3 (4)

Wir fordern eine mindestens dreijährige Karenzzeit – eine Abkühlphase – für die Kanzlerin, die Minister, Staatsminister, parlamentarische und beamtete Staatssekretäre sowie Referatsleiter. LobbyControl erachtet diese Forderung auch auf Landesebene für sinnvoll. Innerhalb dieser drei Jahre muss ein Wechsel in Lobbytätigkeiten gesetzlich verboten sein.

LobbyControl benennt an dem vorliegenden Gesetzentwurf folgende Kritikpunkte bzw. Verbesserungsvorschläge:

- Die Formulierung des Entwurfs legt nahe, dass lediglich der Wechsel aus einem Ressort der Regierung in eine verwandte Branche der Wirtschaft untersagt werden sollte. Wir sind der Meinung, dass diese Branchen- oder Ressort-Bindung am Kern des Problems vorbei geht. Langjährige PolitikerInnen machen nicht nur ihr fachliches Wissen in bestimmten Ressorts durch spätere Tätigkeiten für die Industrie nutzbar, sondern in erster Linie ihr Wissen um Prozesse in der Politik, vor allem aber ihre persönlichen Kontakte, ihren Zugang zu Schlüsselpositionen. Daher sollte die Karenzzeit für mögliche Lobby-Tätigkeiten aller Art gelten.
- Wir sehen umgekehrt nicht in jeder privatwirtschaftlichen Betätigung ehemaliger Regierungsmitglieder oder hoher Beamter ein Problem, sofern diese sich in einem für Lobby-Aktivitäten irrelevanten Bereich abspielt. Die privatwirtschaftliche Tätigkeit an sich ist nicht der Kern des Problems: Wir würden es zunächst einmal nicht kritisieren, wenn Roland Koch ein Fitness-Studio oder einen Friseursalon eröffnen würde, oder Dieter Althaus ein Kurhotel

oder einen Tante-Emma-Laden.

Beschwerderecht - zu §22b, „Entziehung von Versorgungsansprüchen“ / Artikel 2 (2) - Beschaffung von Beweismitteln

Zunächst erscheint die Aberkennung von Versorgungsansprüchen bei Verstoß gegen das Ministerial-Gesetz als ein probates Sanktionsmittel.

Wir sind ob folgender Formulierungen skeptisch:

„Erhebt sich der dringende Verdacht [...], kann der Landtag [...] ein Verfahren beim Verfassungsgerichtshof beantragen.“

Ein Verdacht „erhebt“ sich nicht von selbst, wie die Beispiele aus NRW zeigen; er steigt nicht wie ein Geist aus der Flasche. Im Landtagswahlkampf NRW wurde der Ansehensverlust von Jürgen Rüttgers u.a. durch gezielte Veröffentlichung interner Papiere aus der Staatskanzlei – also vermutlich von dissidenten Mitarbeitern – ins Rollen gebracht.

Es wären folgende Punkte ungeklärt:

- Wer hat Beschwerderecht und welches ist die Stelle, an die Beschwerden zu richten sind?
- Wer kontrolliert pro-aktiv, also auch ohne einen vorherigen dringenden Verdacht?
- Wer beschafft die unter Artikel 2 (2) genannten Beweismittel?

Artikel 2 (Satz 2) des Entwurfs lautet:

„Die Anklageschrift muss die Handlung oder Unterlassung, auf der die Anklage beruht, und die Beweismittel bezeichnen.“

Ohne eine staatsanwaltlich angeordnete Hausdurchsuchung oder gezielte Indiskretionen aus den inneren Zirkeln, sind solche Beweismittel jedoch kaum zu erlangen. Sie werden vermutlich Einzelfälle bleiben. Benötigt würden aber verlässliche, kontinuierliche Informationen über Lobby-Tätigkeiten.

Wir halten es für dringend geboten, dass eine Auskunftspflicht der Lobby-Akteure eingeführt wird (Lobbyregister), sowie dass für die aktive Kontrolle der Einhaltung der hier beratenen Regulierung die notwendigen, ausreichend befähigten und unabhängigen Kapazitäten geschaffen werden

gez. **Elmar Wigand** / Referent LobbyControl