



Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus

Positionen von LobbyControl, Dezember 2008

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. Ihre Aufgabe ist die gezielte Einflussnahme auf politische Entscheidungen. 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 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. Der Verfassungsrichter Hans-Jürgen Papier stellte klar, dass es eine "echte Waffengleichheit der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen bei der Wahrnehmung ihrer Interessen mittels Lobbying" kaum geben könne. 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. Lobbyisten selbst stehen nicht gerne in der Öffentlichkeit, der Lobbyismus zeichnet sich gerade durch seinen informellen Charakter aus. 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.

Die folgenden Überlegungen skizzieren grundlegende Bausteine einer solchen Regulierung. Sie sind ein Beitrag zu der überfälligen Diskussion über Regeln für Lobbyisten, die in Deutschland dieses Jahr allmählich an Fahrt gewonnen hat. Ein Anlass ist das neue Lobbyregister, das die Europäische Kommission im Juni 2008 gestartet hat. Das Register ist aus Sicht von LobbyControl ungenügend – es ist rein freiwillig, und die enthaltenen Daten sind zu ungenau und unvollständig. Es fehlen beispielsweise die Namen der Lobbyisten, und Budgets müssen nur in groben Spannen angegeben werden. Trotz dieser Schwächen und des deutlichen Verbesserungsbedarfs hat das EU-Register die Diskussion in Deutschland vorangetrieben, in den Parteien, bei den Lobbyisten und in der Zivilgesellschaft. Anfang Dezember haben Transparency International Deutschland (TI) und degepol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung eine gemeinsame Stellungnahme vorgelegt „Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln“. Sie fordern darin ein verpflichtendes Lobbyistenregister – allerdings gibt

es in der konkreten Ausgestaltung aus Sicht von LobbyControl deutliche Schwachstellen in dem Papier.¹ Unsere Forderungen gehen über die Vorschläge von TI und degepol hinaus.

1) Lobbyisten-Register

Wir fordern die Einführung eines verpflichtenden Lobbyisten-Registers, in dem Lobbyisten ihre Auftraggeber und Kunden, ihre Finanzquellen und Budgets sowie die Themen ihrer Lobbyarbeit offen legen müssen. In Brüssel führte die EU-Kommission im Juni 2008 ein Lobbyistenregister ein; leider vorerst für ein Jahr auf freiwilliger Basis. Wir befürchten, dass ein freiwilliger Ansatz, wie er derzeit in Brüssel getestet wird, nicht ausreicht und verweisen auf den verpflichtenden Ansatz, wie er in den USA bereits seit 1995 praktiziert wird. Es ist an der Zeit, auch in Deutschland ein ernstzunehmendes Lobbyistenregister einzuführen.

Zur Begründung:

- Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu wissen, welche Akteure in wessen Interesse und mit welchem Budget Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen suchen.
- Ein Lobbyistenregister hilft, irreführende Lobby-Strategien aufzudecken. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist die Koalition „Pro Patienteninformation“. Diese Initiative zur Freigabe von Medikamentenwerbung verbarg ihren Auftraggeber und versuchte so zu wirken, als wären auch Patientenverbände daran beteiligt, was sich als falsch herausstellte.
- Ein Lobbyistenregister erlaubt zudem, Verflechtungen oder Interessenskonflikte besser zu erkennen, z.B. wenn ehemalige oder aktuelle Entscheidungsträger oder Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.
- Zugleich ist festzuhalten, dass ein Register nicht die Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen Interessengruppen ausbalancieren kann und insofern nicht alle problematischen Auswirkungen des Lobbyismus behebt.

Ausgestaltung des Registers

- Das Lobbyistenregister sollte als Online-Datenbank für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Die Datenbank sollte nach verschiedenen Kriterien durchsuchbar und sortierbar sein sowie herunterladbar, um weitere Analysen zu ermöglichen. Eine Online-Datenbank (statt einer reinen Liste wie die Verbändeliste) 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.
- Die Registrierung sollte für alle Lobbyisten verpflichtend sein, die über gewissen Finanz- oder Zeit-Schwellenwerten liegen. Damit soll sichergestellt wer-

¹ Das Papier von TI und degepol steht online: unter www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Interessenvertretung_transparent_und_fair_final.pdf. Ein Kommentar von LobbyControl findet sich unter www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2008/12/transparency-und-degepol-fur-lobbyistenregister-aber-schwach-in-konkreten-details/

den, dass Bürgerinnen und Bürger, 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 noch diskutiert werden. In den USA werden 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).

- Das Lobbyistenregister 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.

Welche Angaben soll das Transparenzregister enthalten:

Für Firmen, die Lobby-Dienstleistungen anbieten, wie Lobby-Agenturen oder teilweise (Wirtschafts)Kanzleien

- die Namen der Kunden, für die sie arbeiten
- die jeweiligen Themen und Budgets pro Kunden
- die Namen der Lobbyisten, die für die jeweiligen Kunden arbeiten.

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

- die Themen, zu denen sie Lobbyarbeit betreiben
- die Namen der Mitarbeiter, die diese Lobbyarbeit betreiben
- die Lobby-Ausgaben nach Themenfeldern
- Das jährliche Einkommen der Organisation mit Angabe der verschiedenen Einkommensquellen

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

Kontrolle

- Das Register sollte durch eine öffentliche Institution kontrolliert werden. Die Aufgabe könnte möglicherweise an bestehende Institutionen angegliedert werden wie den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.
- Die Kontrollinstanz soll sicherstellen, dass alle (dazu verpflichteten) Lobbyisten sich registrieren und ihre Angaben regelmäßig aktualisieren.

- Notwendige Kompetenzen der Kontrollinstanz:
 - Kontrolle von Eintragungen (stichprobenartig)
 - Eigenständig Untersuchungen einleiten bei Verdachtsfällen
 - Externen Beschwerden nachgehen
 - Veröffentlichen von regelmäßigen Berichten über die Umsetzung und den Erfolg des Transparenzregisters sowie von Empfehlungen zur Verbesserung des Systems
- Jede Bürgerin und jeder Bürger sowie juristische Personen sollen Beschwerde einreichen können, z.B. bei Verdachtsfällen, dass Angaben unvollständig oder falsch sind oder dass sich Lobbyisten nicht registriert haben, obwohl sie es müssten.
- Die Beschwerden und die Untersuchungsergebnisse sollen öffentlich gemacht werden (nach Ablauf des Verfahrens). Sowohl der Beschwerdeführer als auch die betroffenen Lobbyisten sollen eine Überprüfung der Entscheidung beantragen können.

Sanktionen

- Es muss klare Anreize und Sanktionen geben.
- Die Sanktionen sollten abgestuft sein, je nach Fehlverhalten. Im ersten Schritt sollte es stets eine Aufforderung zur Korrektur/ Ergänzung der Angaben im Register geben. Im weiteren Verlauf können verschiedene Instrumente zum Einsatz kommen: Veröffentlichen von Fehlverhalten, Geldstrafen bis zu strafrechtlichen Sanktionen bei besonderer Schwere.

2) Der Wechsel von Politikern in Lobby-Tätigkeiten (Drehtür-Phänomen)

Wir fordern eine dreijährige Karenzzeit – eine Abkühlphase – für die Kanzlerin, die Minister, Staatsminister, parlamentarische und beamtete Staatssekretäre sowie Referatsleiter. Innerhalb dieser Karenzzeit muss ein Wechsel in Lobbytätigkeiten generell, also nicht nur im Bereich der zuvor bearbeiteten Fachgebiete, verboten 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 Entschei-

dungen durch den Blick auf spätere Verdienstmöglichkeiten beeinflusst wurden, schädigt die Demokratie und das Vertrauen in demokratische Prozesse.

Weitere Informationen zu dem Thema:

LobbyControl hat zu dem Drehtür-Phänomen im November 2007 eine Studie vorgelegt, die die verschiedenen problematischen Aspekte der fliegenden Wechsel analysiert. Am Beispiel der heutigen Tätigkeiten der Mitglieder des letzten rot-grünen Kabinetts zeigt die Studie auf, dass viele Politiker heute Lobby-Tätigkeiten nachgehen und dass die Profiteure vor allem Unternehmen, unternehmensnahe Stiftungen und Denkfabriken sowie Wirtschaftsverbände sind. Die Studie ist auf unserer Webseite verfügbar (www.lobbycontrol.de, rechte Spalte: Hintergrundpapiere und Studien)

3) Externe Mitarbeiter / Lobbyisten in Ministerien

Die Beschäftigung externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien muss beendet werden. Die Bundesregierung muss weiteren Fällen dieser Art einen Riegel vorschieben und eine verbindliche Regelung schaffen, die es verbietet, externe Mitarbeiter, die vom entsendenden Unternehmen weiter bezahlt werden, in den Ministerien zu beschäftigen. Die Bundesregierung muss zudem alle Informationen über die bisherige Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien lückenlos offen legen. Die Ministerien sollten externen Sachverstand stattdessen auf demokratischem Weg einholen, z.B. über Anhörungen oder andere Beteiligungsverfahren, die einen gleichberechtigten und offenen Zugang aller gesellschaftlicher Interessen ermöglichen.

Die im Sommer 2008 verabschiedete Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung schränkt zwar den Einsatz der so genannten „Externen Mitarbeiter“ ein. Sie sollen demnach in der Regel nicht länger als sechs Monate im Ministerium arbeiten und von der Formulierung von Gesetzesentwürfen, Leitungsfunktionen und Auftragsvergaben ausgeschlossen werden. Auch die Beschäftigung in Bereichen, die die Geschäftsinteressen der entsendenden Unternehmen betreffen, soll in Zukunft tabu sein. Dies ist zwar eine Verbesserung gegenüber dem unregelmäßigen Zustand zuvor, packt das Übel jedoch nicht bei der Wurzel. Das Problem des privilegierten Zugangs für einzelne Interessengruppen wird durch die neue Vorschrift nicht ausgeräumt. Lobbyisten, die als externe Mitarbeiter in den Ministerien tätig sind, werden auch in Zukunft Insiderwissen und Kontakte erwerben und ihr Ohr und ihre Stimme näher an den Entscheidungsträgern haben, als dies anderen Interessen möglich ist. LobbyControl setzt sich weiter für eine vollständige Beendigung dieser undemokratischen Praxis ein.

Begründung

- Externe Mitarbeiter in den Ministerien, die weiter von Unternehmen oder Lobbygruppen bezahlt werden, sind Diener zweier Herren. Damit wird der Grundgedanke des Grundgesetzartikels 33 unterlaufen, der festschreibt, dass Staatsdiener in einem besonderen Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn ste-

hen. Auf diese Weise wird die absurde Situation geschaffen, dass Mitarbeiter von Unternehmen und Verbänden direkt oder indirekt an den Gesetzen mitwirken, die eigentlich ihre Unternehmen regulieren sollen.

- Durch den Einblick in interne Abläufe, Kenntnisse vertraulicher Themen und das Knüpfen persönlicher Kontakte entstehen den entsendenden Unternehmen und Verbänden Vorteile, die weit über die konkrete Tätigkeit und den Zeitraum der Mitarbeit im Ministerium hinaus reichen.
- In diesen Genuss können, das liegt in der Natur der Sache, nur wenige kommen. Das sind in erster Linie große Unternehmen und Wirtschaftsverbände – wie unsere Datenbank www.keine-lobbyisten-in-ministerien.de deutlich zeigt.
- Fazit: die Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien führt zu einseitige Einflüssen und einer Verflechtung zwischen Bundesregierung, einzelnen Unternehmen und (Wirtschafts)Verbänden, die nicht akzeptabel ist.

Weitere Informationen: www.keine-lobbyisten-in-ministerien.de

4) Nebeneinkünfte von Abgeordneten

Im Oktober 2005 beschloss der Bundestag verschärfte Transparenzregeln für Nebeneinkünfte. Seit Juli 2007 werden sie endlich umgesetzt, nachdem das Bundesverfassungsgericht Klagen von Abgeordneten abgewiesen hatte. Allerdings sind die Regeln verbesserungswürdig:

- Die existierenden Stufen (Stufe 1: 1000 bis 3500 Euro, Stufe 2: 3500 bis 7000 Euro, Stufe 3: über 7000 Euro) reichen nicht aus. Gibt ein/e Abgeordnete/r Einkünfte der Stufe 3 an, ist daraus nicht erkennbar, ob er/sie 7001 Euro oder 70.000 Euro oder 700.000 Euro verdient.
- Die Stufen müssen daher verfeinert und insbesondere nach oben deutlich erweitert werden. Zudem gibt es Schlupflöcher für Abgeordnete, die als Anwälte oder auch Unternehmensberater arbeiten, die gestopft werden müssen. Bei ihnen muss zumindest sichtbar sein, aus welcher Branche und Rechtsfeld ihre Kundinnen stammen, um mögliche Interessenskonflikte zu erkennen.
- Zudem muss es eine unabhängige Kontrolle, zumindest in Stichproben, geben, ob die Angaben der Abgeordneten korrekt und vollständig sind. Bei Verdacht auf fehlende oder fehlerhafte Angaben muss es eine für jede und jeden nutzbare Beschwerdemöglichkeit geben.

Begründung:

Viele Abgeordnete gehen neben ihrem Mandat weiteren Tätigkeiten nach, vom ehrenamtlichen Engagement in Vereinen über die Fortsetzung des alten Berufes bis zu Tätigkeiten als Anwalt für Wirtschaftskanzleien oder als Unternehmensberater. In der Bewertung sollte man ehrenamtliche von bezahlten Tätigkeiten unterscheiden. Denn selbstverständlich sollen Abgeordnete ein Profil haben und sich politisch positionieren können. Wenn jedoch finanzielle Interessen ins Spiel



kommen, die sich auf die politischen Entscheidungen auswirken können, sind die Unabhängigkeit und die Glaubwürdigkeit der Parlamentarier in Gefahr. Die Neben-Arbeitgeber können von Insider-Informationen und Kontakten profitieren oder über ihn ihre Interessen ins Parlament tragen. Dann ist nicht mehr sicher, für wen die Abgeordneten im Parlament sitzen – für die Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler oder als verlängerter Arm etwa eines Lobbyverbandes.

Neben der Nachbesserung dieser Regeln muss weiter über Grenzen für Nebentätigkeiten nachgedacht werden. Bezahlte Lobby-Tätigkeiten sollten mit einem Abgeordnetenmandat nicht vereinbar sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seiner Entscheidung zu den Nebeneinkünfte-Regeln vom 04. Juli 2007, 2 BvE Ziff 228 geschrieben: „Diese Schilderung verdeutlicht den guten Sinn der gesetzlichen Regelung, die klarstellt, dass im Mittelpunkt der Tätigkeit des Abgeordneten das Abgeordnetenmandat zu stehen hat und der Abgeordnete daher verpflichtet ist, konkrete Interessenkonflikte, die sich für ihn aus entgeltlichen Tätigkeiten außerhalb des Mandats ergeben, durch Nichtübernahme der konfliktbegründenden Tätigkeit statt durch Nichtausübung des Mandats zu vermeiden.“ Kurz: Abgeordnete sollten im Zweifelsfall auf Nebentätigkeiten verzichten, aus denen sich Interessenkonflikte ergeben können.