



Lobbyreport 2015

Lobbykontrolle zwischen Fortschritt und Stillstand:
Eine Halbzeitbilanz nach zwei Jahren Schwarz-Rot

| Über LobbyControl:

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflussstrategien in Deutschland und der EU aufklärt. Wir liefern aktuelle Recherchen und Hintergrundanalysen. Mit Kampagnen und Aktionen machen wir Druck für politische Veränderung. LobbyControl setzt sich ein für eine lebendige und transparente Demokratie.

| Impressum

LobbyControl –
Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.

Am Justizzentrum 7
50939 Köln

Tel: 0221/ 99 57 15 – 0
Fax: 0221/ 99 57 15 – 10
kontakt@lobbycontrol.de
www.lobbycontrol.de
www.lobbycontrol.de

Autor/innen:
Timo Lange, Christina Deckwirth
Redaktion:
Ulrich Müller, Lynn Gogolin-Grünberg
Lektorat:
Carola Köhler

Grafik und Layout:
blickpunkt x, Köln
Bilder:
Titelseite: Christian Mang

Lizenz:
CC BY-NC-ND 4.0
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



LobbyControl wurde 2015 unterstützt von:
www.olin-ggmbh.de

**OL
IN**

Lobbyreport 2015

Lobbykontrolle zwischen Fortschritt und Stillstand: Eine Halbzeitbilanz nach zwei Jahren Schwarz-Rot

Autor/innen: Timo Lange und Christina Deckwirth

Inhalt

	Zusammenfassung: Lobbyregulierung in Trippelschritten.....	4
	Lobbyregister: Mehr Transparenz noch nicht in Sicht.....	5
	Seitenwechsel: Eine Bremse für die Drehtür	8
	Parteienfinanzierung: Trotz vieler Probleme weitgehender Stillstand	11
	Abgeordneten-Nebeneinkünfte: Neue Regeln, alte Probleme	14
	Abgeordnetenkorruption: Zweifel bleiben	17

| Zusammenfassung: Lobbyregulierung in Trippelschritten

Die Hälfte der Legislaturperiode ist um – Anlass, mit diesem Lobbyreport eine Halbzeitbilanz in Sachen Lobbyregulierung zu ziehen. Der Report zeigt: Trotz einiger Fortschritte hat die Koalition in zentralen Fragen nichts unternommen, um dem Lobbyismus Schranken zu setzen. Nach wie vor ist völlig intransparent, wer in Berlin in wessen Auftrag und mit welchem Interesse an politischen Entscheidungen mitwirken will, Geldflüsse an Parteien durch Sponsoring werden nicht offen gelegt und der Vorsitzende des Wirtschaftsausschusses kann mehrere tausend Euro pro Monat von einem unbekanntem Beratungskunden erhalten.

Dieser Lobbyreport ist ein Nachfolger des ersten Lobbyreports 2013, der die Politik der schwarz-gelben Koalition bilanzierte. Er betrachtet wie sein Vorgänger fünf für die Lobbyregulierung zentrale Bereiche: Lobbytransparenz, Seitenwechsel, Parteienfinanzierung, Abgeordneten-Nebeneinkünfte sowie das Antikorruptionsgesetz für Abgeordnete. Für jeden Bereich wird der aktuelle Stand der Regulierung und der politische Fortschritt bewertet. Dafür greifen wir auf das bewährte Ampelsystem zurück. Grün bedeutet: kein Handlungsbedarf, eine angemessene Regelung wurde umgesetzt. Rot heißt hingegen: großer Handlungsbedarf, die bestehende Regelung ist mangelhaft oder nicht vorhanden.

| Bewertung

| Fortschritte in einigen Punkten...

Im Vergleich zum letzten Lobbyreport gab es in den ersten zwei Jahren der Großen Koalition Fortschritte in zwei Bereichen: Es wurde eine gesetzliche Karenzzeit eingeführt, um den nahtlosen Seitenwechsel von der Regierungsbank zu Unternehmen und Verbänden etwas abzubremsen. Zudem wurde das Strafgesetz gegen Abgeordnetenbestechung nach einem Jahrzehnt der Debatte überarbeitet. Damit werden drei der fünf Bereiche nun mit Gelb bewertet, zwei weiterhin mit Rot. Bei Seitenwechseln und Abgeordnetenkorruption sind die Beschlüsse nicht befriedigend. Das ist dennoch eine deutliche Verbesserung im Vergleich zur Bewertung im Lobbyreport 2013: Damals konnte nur ein Bereich mit Gelb bewertet werden, alle anderen kamen über Rot nicht hinaus. Einen wirklich grünen Bereich gibt es weiterhin nicht.

| ... aber die politische Antwort auf Lobbyismus bleibt Stückwerk

Trotz der Verbesserungen bleibt auch die Politik der Großen Koalition zur Regulierung von Lobbyismus Stückwerk. Die Regierung reagiert zwar auf öffentlichen Druck, vermeidet jedoch eine umfassende Lösung. Insbesondere im zentralen Bereich der Lobbytransparenz besteht weiter dringender Handlungsbedarf. Bei der Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters steht die Koalition auf der Bremse. Im Umgang mit der Frage der Lobby-Hausausweise für den Bundestag demonstrierte insbesondere die Union eine hochproblematische Blockadehaltung. Damit sendet die Union ein fatales Signal und verspielt öffentliches Vertrauen.

Auch bei der seit Langem zum Teil selbst von Koalitionspolitikern eingeforderten Reform der Transparenzregeln für Parteifinanzien herrscht weitgehender Stillstand.

| Die fünf Regelungsfelder im Einzelnen:

Lobbytransparenz: Dass es für Lobbyisten keinerlei Transparenzpflichten gibt, ist ein unhaltbarer Zustand. Ein verpflichtendes Lobbyregister wird von Schwarz-Rot abgelehnt. Unsere Bewertung: Im Bereich der Lobbytransparenz steht die Ampel auf Rot.

Seitenwechsel: Mit der Einführung einer gesetzlichen Karenzzeit für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre wurde eine wichtige Regelungslücke geschlossen. Das Gesetz weist aber deutliche Schwächen auf, so sind etwa keine Sanktionen bei Nichteinhaltung vorgesehen. Unsere Bewertung: Im Bereich Seitenwechsel springt die Ampel von Rot auf Gelb.

Parteienfinanzierung: Nach wie vor weisen die Regelungen zur Parteienfinanzierung große Transparenzlücken auf, etwa beim Sponsoring. Schwarz-Rot zeigt keine Initiative, auf den Handlungsbedarf zu reagieren. Unsere Bewertung: Im Bereich Parteienfinanzierung steht die Ampel weiterhin auf Rot.

Abgeordneten-Nebeneinkünfte: Die noch unter Schwarz-Gelb beschlossenen erweiterten Transparenzregeln für Nebeneinkünfte wurden umgesetzt. Weitere Baustellen wurden von Schwarz-Rot aber nicht angegangen. Unsere Bewertung: Im Bereich Nebeneinkünfte steht die Ampel auf Gelb.

Abgeordnetenkorruption: Mit der Reform der Strafbarkeit von Abgeordnetenkorruption beendete Schwarz-Rot den untragbaren Zustand einer weitgehenden Straffreiheit in diesem Bereich. Über zehn Jahre nach Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption, setzt Deutschland die Konvention endlich um. Das neue Gesetz wirft jedoch berechtigte Zweifel an seiner Wirksamkeit in der Praxis auf. Unsere Bewertung: Im Bereich Abgeordnetenkorruption steht die Ampel nun auf Gelb.

| Fazit

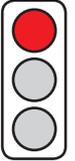
Trotz Verbesserungen in Trippelschritten stellt der Lobbyreport 2015 der Großen Koalition zu ihrer Halbzeit kein gutes Zeugnis in Sachen Lobbyregulierung aus. Die Fortschritte bei der Karenzzeit und der Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung sind wichtig und begrüßenswert. Bei einer umfassenden politischen Antwort auf intransparenten und oft einseitigen Lobbyismus stellt sich die Koalition aber nicht als Treiber, sondern als Verhinderer dar.

Lobbyregister: Mehr Transparenz noch nicht in Sicht

Für Lobbyist/innen gibt es in Deutschland keinerlei Transparenzpflichten. Das ist ein unhaltbarer Zustand, ein verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage ist dringend notwendig. Es würde sichtbar machen, welche Akteure an Politikprozessen beteiligt sind und welche Ressourcen dafür aufgewendet werden. Trotz mittlerweile jahrelanger Diskussionen im Bundestag fehlt es vor allem bei der Union an einer ernsthaften Auseinandersetzung mit den Vorschlägen für ein Lobbyregister. Entsprechende Anträge der Opposition lehnte die Große Koalition ab. Eigene Initiativen oder Vorschläge, wie dem Problem der Intransparenz begegnet werden könnte, gab es nicht. Mit der

Weigerung der Union, die Liste der Lobbyisten offenzulegen, denen die Unionsfraktion Hausausweise verschafft hat, setzt sich die nicht hinnehmbare Blockadehaltung fort.

→ **Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition:** Nach wie vor fehlt es vor allem bei der Union an einer ernsthaften Auseinandersetzung mit der Problematik der intransparenten Einflussnahme. Schwarz-Rot setzt die schwarz-gelbe Blockadehaltung beim Lobbyregister fort. Unsere Ampel steht weiterhin auf Tiefrot.



Hintergrund

Wird in Deutschland über Lobbytransparenz diskutiert, folgt meist schnell der Verweis auf die Liste der beim Bundestag akkreditierten Verbände. Diese 1972 eingeführte Verbändeliste basiert jedoch auf einer hoffnungslos veralteten Systematik. Sie schafft keine Transparenz darüber, wer in wessen Auftrag und mit welchen Zielen und eingesetzten Ressourcen auf Politikprozesse und -entscheidungen einwirkt. Das hat mehrere Gründe: Die Eintragung ist freiwillig, die Angaben in der Liste sind wenig aufschlussreich, und wesentliche Lobbyakteure wie Konzerne, Lobbyagenturen oder Anwaltskanzleien bleiben außen vor. Eine Eintragung ist für sie gar nicht möglich.

Die Einflussnahme auf Bundesregierung und Bundestag bleibt damit intransparent. Ein verpflichtendes Lobbyregister würde dagegen

- zweifelsfrei Auskunft über Auftraggeber und Finanzierung von Lobbyisten geben und somit Versuche der verdeckten Einflussnahme oder Informationsgewinnung deutlich erschweren,
- klare Regeln und Standards für Lobbyisten formulieren und
- Lobbyeinflüsse auf Parlament und Regierung nachvollziehbarer und damit öffentlich diskutierbar machen.

Die mangelhafte Regelung auf Bundesebene strahlt auf die Bundesländer aus. Denn auch in den Landtagen hat sich die Debatte über Lobbytransparenz in den letzten Jahren intensiviert. Entsprechend haben einige Bundesländer begonnen, der Problematik mit eigenen Listen zu begegnen, wobei die Verbändeliste des Bundestages als wesentliche Referenz dient. Zwar bezeichnen Länder wie Rheinland-Pfalz oder Sachsen-Anhalt ihre Listen als „Lobbyregister“. Im Kern bleibt aber die unzureichende Struktur und Systematik der Bundestagsliste erhalten. Sachsen-Anhalt hat als einziges Bundesland immerhin den Kreis der zur Eintragung berechtigten Akteure ausgeweitet, auch Unternehmen und Einzelpersonen können sich registrieren. Dennoch sind nur eine Handvoll der 163 Einträge keine Verbände (Stand: 28.10.2015).¹ Auch bleiben die Angaben wenig aussagekräftig. Ein wirkungs-



Aktion für ein verpflichtendes Lobbyregister

volles Lobbyregister mit einer Registrierungspflicht für alle Interessenvertreter ist in Deutschland also nicht zu finden.

Das Transparenzregister von EU-Kommission und Europaparlament ist dagegen deutlich weiter entwickelt. Zwar gibt es auch hier Probleme bei Kontrolle und Vollständigkeit der Angaben, und im Kern bleibt die Eintragung freiwillig. Aber dank vergrößerter Anreize ist das Register in den letzten Jahren gewachsen und umfasst zumindest einen Großteil der relevanten Lobbyakteure. So ist die Eintragung verpflichtend für alle Organisationen, die Hausausweise für das Parlament beantragen oder sich mit Kommissar/innen, Kabinettsmitgliedern oder Generaldirektor/innen treffen möchten. Allerdings bleiben einzelne wichtige Akteure dem Register trotz dieser Anreize fern. Damit zeigt der EU-Ansatz auch die Grenzen eines anreizbasierten Lobbyregisters auf.

¹ Online einsehbar unter: http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Downloads/Lobbyregister/Lobbyregister_Landtag_von_Sachsen-Anhalt_2015_10_28.pdf

| Politische Entwicklung seit 2013

Während unter Schwarz-Gelb jede Initiative hin zu mehr Lobbytransparenz abgebügelt wurde, zog die SPD mit der Forderung nach einem verpflichtenden Lobbyregister in den Bundestagswahlkampf. Im Koalitionsvertrag fand die Forderung allerdings keinen Niederschlag.

Im Bundestag brachte die Opposition 2015 – wie schon in den vergangenen Legislaturperioden – Anträge zur Einführung eines verpflichtenden Registers ein. Die schwarz-rote Koalition lehnte diese ab, was die SPD in eine besondere Rechtfertigungssituation brachte: Während der Debatte zu den Anträgen von Linken und Grünen präsentierte sich die SPD – im Gegensatz zu ihrer Stimmabgabe bei der Abstimmung – als aufgeschlossen für ein Lobbyregister und kritisierte ihren Koalitionspartner für dessen Blockade. Die SPD-Obfrau im Geschäftsordnungsausschuss, Sonja Steffen, schätzte die Situation folgendermaßen ein:

„Nach den gesetzlichen Regelungen zur Abgeordnetenbestechung [...] und zu den Karenzzeiten für politische Akteure nach dem Ausscheiden aus der aktiven Politik ist es ein konsequenter Weg – vor allem ist es dafür an der Zeit –, ein verbindliches Lobbyregister einzuführen. Ich bin ganz zuversichtlich, dass wir die Kollegen von der Union an dieser Stelle bewegen können.“²

Ob diese Zuversicht angebracht ist, werden die verbleibenden zwei Jahre der Legislaturperiode zeigen. Während die Redner der Union weiter die Notwendigkeit von Transparenzpflichten verneinten, fragte Steffen: „Wer von uns hatte nicht schon einmal

eine Gesprächsanfrage von Beratern, von denen er nicht genau wusste, wer der Auftraggeber ist?“³ Damit bestätigt Steffen die Notwendigkeit eines Lobbyregisters auch für die Arbeit der Abgeordneten selbst.

Doch statt sich in Richtung mehr Transparenz zu bewegen, demonstrierte die Union bei der Frage der Vergabe von Bundestagshausausweisen erneut ihre kompromisslose Haltung gegenüber Transparenzforderungen. Hintergrund der Debatte um Hausausweise für Lobbyisten ist die Vergabepraxis im Bundestag: Während Verbände, die sich in die Verbändeliste eintragen, bis zu fünf Hausausweise beantragen können, haben die Bundestagsfraktionen über ihre Parlamentarischen Geschäftsführer die Möglichkeit, unbegrenzt Hausausweise zu befürworten, ohne dass öffentlich ersichtlich wird, wer wie viele dieser Ausweise bekommen hat. Abgeordnetenwatch.de wollte genau das erfragen und klagte schließlich, als die Bundestagsverwaltung das Gesuch nach dem Informationsfreiheitsgesetz abgelehnt hatte. Grüne und Linke hatten zuvor die Liste der über ihre Fraktion beantragten Ausweise freiwillig offengelegt. In erster Instanz bekam Abgeordnetenwatch.de vor dem Berliner Verwaltungsgericht Recht, die Bundestagsverwaltung ging jedoch in Berufung.⁴ Die SPD stimmte mit der Union für die Berufung, legte ihre eigene Hausausweis-Liste danach jedoch offen. Nach einer Eilklage des Tagesspiegels mussten die Listen schließlich Ende November vollständig veröffentlicht werden. Dabei zeigte sich, dass die Union mehr als doppelt so viele Hausausweise vergeben hat wie die übrigen Fraktionen – darunter viele an Lobbyagenturen.⁵

| Handlungsbedarf

Eine im November 2015 veröffentlichte repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts TNS Emnid im Auftrag von Campact und LobbyControl belegt deutlich, dass eine große Mehrheit die Antitransparenz-Politik der Union nicht nachvollziehen kann. Demnach wünschen sich mehr als drei von vier der Befragten mehr Transparenz beim Lobbyismus: 78 Prozent spre-

chen sich für die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters aus. Zudem sind 74 Prozent der Meinung, dass die Unionsfraktion die Liste der Lobbyisten, denen sie Hausausweise vom Bundestag verschafft hat, offenlegen sollte. Unter den befragten Unionsanhängern meinen dies sogar 77 Prozent.⁶

² Plenarprotokoll der 94. Sitzung, 18. WP, S. 8999 <http://dipbr.bundestag.de/dip21/btp/18/18094.pdf#P.8993>

³ Ebd.

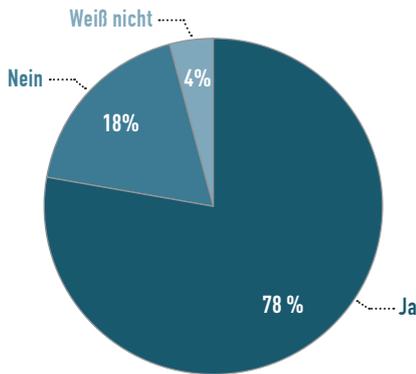
⁴ Die Urteilsbegründung des Berliner Verwaltungsgericht (VG 2 K 176.14) lässt sich online abrufen unter: https://www.abgeordnetenwatch.de/sites/abgeordnetenwatch.de/files/urteil_v.18.06.15_-_i_instanz_vg_1.pdf

⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung Online: <http://www.sueddeutsche.de/politik/versteckte-einflussnahme-so-schuetzt-der-bundestag-lobbyisten-1.2318713> (28.10.15).

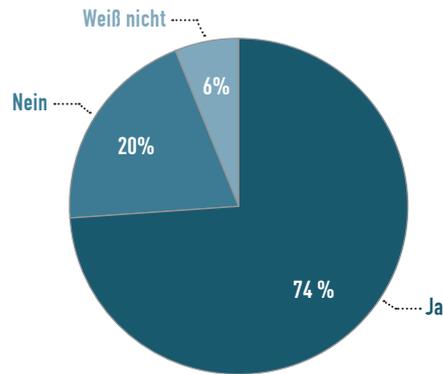
⁶ Vgl. Spiegel Online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/lobbyisten-im-bundestag-deutsche-wuenschen-sich-mehr-transparenz-a-1062737.html> (15.11.15)

Dreiviertel der Bundesbürger wollen mehr Transparenz beim Lobbyismus

Befürworten Sie die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters, in dem alle Lobbyisten ihren Auftraggeber, ihr Budget und die Ziele ihrer Lobbyarbeit öffentlich machen müssen?



Sind Sie der Meinung, dass die Liste der durch die Fraktionen vergebenen Hausausweise öffentlich einsehbar sein sollte?



Der Wunsch der Bürgerinnen und Bürger nach mehr Transparenz ist ein klarer Auftrag an die Regierung, ihre Blockadehaltung aufzugeben und angemessene Regelungen einzuführen.

Das Umfrageergebnis ist ein klares Signal an die Union, dass sie mit ihrem Kurs Vertrauen verspielt. Es ist zugleich ein Auftrag, das intransparente Verfahren bei der Hausausweisvergabe grundlegend zu ändern: mit der Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters für alle Lobbyakteure.

Auch auf internationaler Ebene wurde Kritik laut: Die Staaten-gruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) thematisierte die Transparenz im Gesetzgebungsprozess in Deutschland in ihrem vierten Evaluierungsbericht: So gebe es „mehrere Schwächen“ beim rechtlichen Rahmen. GRECO fordert, „die Transparenz des parlamentarischen Verfahrens weiter zu verbessern, beispielsweise indem geregelt wird, wie Abgeordnete Kontakt mit Lobbyisten und anderen Dritten pflegen, die Einfluss auf die parlamentarische Arbeit anstreben.“⁷ Die Verbändeliste des Bundestags entspreche dabei „nicht mehr der heutigen Realität der Lobbyarbeit“.⁸

Interessanterweise gab es auch auf der Lobbyseite Bewegung: Im Februar 2015 beschloss der Deutsche PR-Rat eine Stellungnahme für ein verpflichtendes Lobbyregister.⁹ Zuvor hatte sich zwar bereits seit Jahren die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (degepol) als PR-Rats-Mitglied für ein verpflichtendes Register ausgesprochen. Andere Mitgliedsverbände wie die Deutsche Public Relations Gesellschaft (DPRG) setzten dagegen auf freiwillige, anreizbasierte Lösungen. Die Stellungnahme des PR-Rats vom Jahresanfang stellt damit eine Bewegung innerhalb der Lobby-szene in Richtung verpflichtendes Lobbyregister dar.

Angesichts dieser Entwicklungen muss die große Koalition endlich auch ihre Blockade beim Thema Lobbytransparenz überwinden und ein verpflichtendes Lobbyregister einführen. Um dieses zu einem wirksamen Instrument zu machen, sollten folgende Kriterien erfüllt sein:

- 1. Grundlage und Definition:** Nur über eine gesetzliche Grundlage kann die verpflichtende Offenlegung von Lobbyaktivitäten gegenüber Parlament und Regierung geregelt werden. Es muss klar definiert sein, wer registrierungspflichtig ist und wer nicht.
- 2. Sanktionen:** Regelverletzungen müssen wirksame Sanktionen nach sich ziehen. Die reine Streichung aus dem Register ist dabei nicht ausreichend.
- 3. Umfang:** Die Eintragung muss für alle Lobbyakteure verpflichtend sein. Dazu gehören neben Verbänden/NGOs und Unternehmen auch Lobbyagenturen und Anwaltskanzleien sowie Stiftungen und Denkfabriken, insofern sie in direkte Lobbyarbeit involviert sind.
- 4. Aussagekräftige Informationen:** Um transparent zu machen, wer in wessen Auftrag Interessen vertritt, müssen finanzielle Hintergründe offengelegt werden. Lobby-Kanzleien und Agenturen müssen ihre Kunden benennen und Angaben zum finanziellen Auftragsumfang machen. Vereine und Verbände müssen ihre wesentlichen Geldquellen anzeigen und Angaben zur Mitgliederstruktur machen.

⁷ GRECO 2014. Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, S. 14. Online unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282014%291_Germany_D.pdf (20.10.2015).

⁸ Ebd., S. 13.

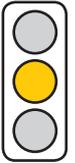
⁹ Deutscher Rat für Public Relations 2015. Online unter: http://drpr-online.de/wp-content/uploads/2015/03/DRPR_Lobbyregister_PM_04032015.pdf

| Seitenwechsel: Eine Bremse für die Drehtür

Politisches Spitzenpersonal, das aus dem Amt in Lobbyjobs wechselt – diese Problematik beschäftigt LobbyControl seit der Vereinsgründung vor zehn Jahren, nicht zuletzt aufgrund der zahlreichen Wechsel aus dem letzten Schröder-Kabinett inklusive des ehemaligen Bundeskanzlers selbst. Seitdem drehte sich die Drehtür zwischen Regierung und Lobbyismus ungebremst weiter. Im Lobbyreport 2013 kritisierten wir die Haltung der schwarz-gelben Koalition, die jeden gesetzgeberischen Handlungsbedarf bestritt. Heute stellt sich die Situation anders dar: Die seit Sommer 2015 geltende Karenzzeitregelung für die Kanzlerin, Minister/innen sowie Parlamentarische Staatssekretär/innen legt hier erst-

malig Standards gesetzlich fest. Das Gesetz birgt allerdings auch deutliche Schwächen: Die Karenzzeit fällt zu kurz aus, es sind keine Sanktionen vorgesehen und es ist nicht klar, ob alle Wechsel in Lobbyjobs zu Karenzzeiten führen. Wie die Umsetzung des Gesetzes aussieht, kann noch nicht beurteilt werden.

→ **Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition:**
Mit dem neuen Gesetz zur Einführung von Karenzzeiten wurde ein Durchbruch in Richtung wirksamer Lobbykontrolle erzielt. Aufgrund der zu weichen Regelung und der offenen Gesetzesanwendung springt die Ampel jedoch nur von Rot auf Gelb.



| Hintergrund

Wenn politisches Spitzenpersonal zu Unternehmen oder Verbänden wechselt, können daraus Probleme auf mehreren Ebenen entstehen. Zum einen kann es zu schwerwiegenden Interessenkonflikten kommen, wenn die Seitenwechsler/innen in ihrem Amt mit Angelegenheiten befasst waren, die die Interessen des neuen Arbeitgebers direkt betreffen. Schon der Anschein, dass es zwischen Jobangebot und politischen Prozessen einen Zusammenhang geben könnte, ist schädlich und trägt dazu bei, das öffentliche Vertrauen in die Integrität der demokratischen Institutionen zu schwächen. Zum anderen werden ehemalige Politiker/innen oft explizit als Interessenvertreter angeheuert. Damit sichern sich Lobbyverbände oder Unternehmen Insiderwissen und privilegierte Zugänge zu Entscheidungsträgern. Da es vor allem finanzstarke Akteure sind, die entsprechende Jobangebote machen, verfestigen sich bestehende Machtstrukturen und Ungleichgewichte beim Lobbyismus.

Vor diesem Hintergrund gab es im letzten Jahrzehnt immer wieder Initiativen der jeweiligen Opposition im Bundestag, Seitenwechsel aus Regierungsämtern mithilfe einer Karenzzeit zu regulieren. Doch konnte dafür in den vergangenen Legislaturperioden unter Angela Merkel keine Mehrheit gefunden werden. Für Bewegung sorgte schließlich der Bundestagswahlkampf 2013, in dem der enge Merkel-Vertraute und Staatsminister im Kanzleramt Eckart von Klæden Ende Mai ankündigte, zum Jahresende als Cheflobbyist zu Daimler wechseln zu wollen. Bis zu seinem Ausscheiden aus dem Kanzleramt blieb von Klæden damit noch mehr als ein halbes Jahr aktiver Staatsminister, was von der Opposition massiv kritisiert wurde. Der Wechsel von von Klæden und weiteren Mitgliedern der schwarz-gelben Bundesregierung sorgte dafür, dass das Thema Seitenwechsel im Wahlkampf und danach eine hohe Relevanz bekam.

| Politische Entwicklung seit 2013

Die SPD nutzte die Debatte um von Klæden, da sie die Forderung nach einer Karenzzeit bereits in ihr Regierungsprogramm 2013-17 aufgenommen hatte. Als eines von drei Vorhaben im Bereich der Lobbyregulierung fand sie in der Folge Eingang in die Koalitionsvereinbarung zwischen Union und SPD. Allerdings zielte auch die SPD zunächst nicht auf eine gesetzliche Grundlage, sondern lediglich – entsprechend ihrem Regierungsprogramm – auf einen Verhaltenskodex, also eine deutlich weichere Regelung.

Anfang 2014 wurde der nächste prominente Wechsel aus dem Kanzleramt in einen Lobbyjob bekannt: Kanzleramtschef Ronald Pofalla wollte Cheflobbyist bei der Deutschen Bahn werden. Die Debatte um diesen Wechsel zeigte, wie weit die Vorstellungen von

Union und SPD bei der Karenzzeit auseinanderlagen. Während die Union eine maximale Karenzdauer von sechs Monaten befürwortete, sprach sich die SPD für das Dreifache aus. Einig war man sich allerdings darin, die Karenzzeit lediglich in Form einer Selbstverpflichtung der Bundesregierung einzuführen. LobbyControl kritisierte dieses Vorhaben in einem offenen Brief als unwirksam, da eine Selbstverpflichtung für ausgeschiedene Regierungsmitglieder kaum Bindungskraft entfalten dürfte. Während einer Parlamentsdebatte im Bundestag im Januar 2014 verteidigten die Redner der Großen Koalition den Selbstverpflichtungsansatz. Nur einen Tag später war jedoch aus Koalitionskreisen zu hören, eine juristische Prüfung habe ergeben, dass eine Karenzzeit ohne gesetzliche Grundlage nicht machbar sei.¹

¹ Siehe „Koalition plant Gesetzentwurf zu Karenzzeiten“, FAZ Online vom 16.01.2014: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundestag-koalition-plant-gesetzentwurf-zu-karenzzeiten-12755432.html> (28.10.15)

Seitenwechsel auf Bundesebene in der 18. Legislaturperiode (Auswahl Minister/innen und Staatssekretär/innen)

Seitenwechsler	Partei	Alter Job	Neuer Job
Steffen Kampeter	CDU	Bis 06/2015 Parl. Staatssekretär im Finanzministerium	Voraussichtlich ab 07/2016 Hauptgeschäftsführer bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
Katharina Reiche	CDU	Bis 02/2015 Parl. Staatssekretärin im Verkehrsministerium	Seit 09/2015 Hauptgeschäftsführerin des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU)
Ursula Heinen-Esser	CDU	Bis 10/2013 Parl. Staatssekretärin im Umweltministerium	Seit 01/2015 Hauptgeschäftsführerin des Bundesverbands Garten-, Landschafts-, Sportplatzbau (BGL)
Dirk Niebel	FDP	Bis 12/2013 Minister für wirtschaftl. Zusammenarbeit u. Entwicklung	Seit 01/2015 Cheflobbyist bei Rheinmetall
Ronald Pofalla	CDU	Bis 12/2013 Kanzleramtschef und Minister für besondere Aufgaben	Seit 01/2015 Generalbevollmächtigter für politische u. internationale Beziehungen bei der Deutschen Bahn AG
Stéphane Beemelmans	parteilos	Bis 02/2014 Beamteter Staatssekretär im Verteidigungsministerium	Seit 12/2014 Geschäftsführer der Lobbyagentur EUTOP in Berlin
Daniel Bahr	FDP	Bis 12/2013 Gesundheitsminister	Seit 11/2014 Generalbevollmächtigter der Allianz Private Krankenversicherung AG
Birgit Grundmann	FDP	Bis 01/2014 Beamtete Staatssekretärin im Justizministerium	Seit 09/2014 Vorstandsbevollmächtigte Politik und Verbände bei der Allianz AG
Jan Mücke	FDP	Bis 10/2013 Parl. Staatssekretär im Verkehrsministerium	Seit 07/2014 Geschäftsführer des Deutschen Zigarettenverbands (DZV)
Thomas Ilka	parteilos	Bis 2013 Beamteter Staatssekretär im Gesundheitsministerium	Seit 05/2014 Leiter des Bereichs Europa/Internationales beim Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)

Von diesem Punkt an dauerte es weitere anderthalb Jahre, bis ein entsprechender Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht wurde. In der Zwischenzeit wechselten zahlreiche weitere Mitglieder der schwarz-gelben Regierung in Tätigkeiten bei Unternehmen und Verbänden (siehe Tabelle).

Der Entwurf zur Änderung des Ministergesetzes, der schließlich das Parlament erreichte, war umfassender, als zu Beginn der Legislaturperiode absehbar gewesen war. Die Koalition einigte sich auf eine Karenzdauer von in der Regel zwölf Monaten, in besonders schweren Fällen von bis zu 18 Monaten. Über eine Karenzzeit entscheiden soll die Bundesregierung selbst, wobei ein neu zu schaffendes Gremium zunächst eine Empfehlung treffen soll, die auch veröffentlicht wird. Bei den Kriterien für die Aussprache

einer Karenzzeit geht das Gesetz über die Regelung im Bundesbeamtengesetz (§ 105) hinaus, in dem konkretisiert wird, wann „öffentliche Interessen beeinträchtigt werden“. Dies sei laut Gesetz insbesondere dann der Fall, „wenn die angestrebte Beschäftigung 1. in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Bundesregierung während seiner Amtszeit tätig war, oder 2. das Vertrauen der Allgemeinheit in die Bundesregierung beeinträchtigen kann“.² Sanktionen für gesetzeswidriges Fehlverhalten sind nicht vorgesehen.

In Kraft trat die Neuregelung schließlich im Sommer 2015. Die Besetzung des die Bundesregierung beratenden dreiköpfigen Gremiums steht aktuell noch aus (Stand Oktober 2015).

Handlungsbedarf

Die neu eingeführte Karenzzeit gilt für die Bundeskanzlerin, Minister/innen sowie Parlamentarische Staatssekretär/innen. Eine abschließende Bewertung der Regelung kann erst erfolgen, wenn die praktische Anwendung absehbar ist. Nachbesserungsbedarf besteht aus Sicht von LobbyControl insbesondere in folgenden Punkten:

1. **Wechsel in Lobbytätigkeiten:** Zwar spricht das Gesetz der Bundesregierung einen erweiterten Entscheidungsspielraum

zu, aus welchen Gründen die Aufnahme einer Beschäftigung nach Ende der Amtszeit untersagt werden kann. Auch Wechsel, bei denen kein enger inhaltlicher Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit besteht, können davon betroffen sein, wenn sie die Integrität der Bundesregierung gefährden. Damit könnten Wechsel in Lobbyjobs generell von der Karenzzeit erfasst werden. In diese Richtung deutet eine Aussage von Innenminister Thomas de Maizière: Ein Ziel des Gesetzes sei es, „die private Verwertung von Amtswissen nach dem Aus-

² Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung §6b.

scheiden aus dem Amt³ zu verhindern. Aber ob der Entscheidungsspielraum tatsächlich in diesem Sinne genutzt wird, ist offen. Deshalb wäre es wünschenswert, wenn das Gesetz den Wechsel in Lobbyjobs ausdrücklich als Untersagungsgrund nennen würde. Denn der Wechsel in Tätigkeiten, die vornehmlich auf die Beeinflussung des Regierungshandelns oder der Gesetzgebung im Sinne privater Interessen zielen, gefährdet die Integrität der Regierungsarbeit in besonderem Maße.

2. **Fehlende Sanktionen:** Ein wesentlicher Mangel der neuen gesetzlichen Regelung ist das vollständige Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten bei Verletzung der Vorgaben. Die Bundesregierung scheint davon auszugehen, dass öffentliche Kritik und ein möglicher Reputationsverlust als Sanktionsmechanismus ausreichen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Seitenwechseln zeigen aber, dass öffentliche Kritik gerade bei ehemaligen Politikern oder den neuen Arbeitgebern in ihrer Wirkung begrenzt ist. Kommt ein Amtsinhaber seiner Anzeigepflicht nicht nach oder hält er sich nicht an Auflagen, muss dies wirksame Sanktionen nach sich ziehen können.
3. **Dauer der Karenzzeit:** Mit bis zu 18 Monaten ist die Karenzzeit weiterhin deutlich zu kurz. Nach zwölf oder 18 Monaten ist sowohl das politische Insiderwissen als auch das Kontaktnetzwerk nicht ausreichend „abgekühlt“. Insbesondere bei Wechseln in Lobbytätigkeiten sollte eine längere Karenzdauer möglich sein.
4. **Anwendung auf politische Beamte:** Während die Neuregelung für Minister/innen und Parlamentarische Staatssekretär/innen gilt, besteht weiter Handlungsbedarf bei beamteten Staatssekretär/innen und Abteilungsleiter/innen in Ministerien. Diese werden ebenfalls häufig als Interessenvertreter von Unternehmen oder Verbänden abgeworben. Hier sieht zwar das Beamtenrecht eine Untersagungsmöglichkeit vor. Diese Möglichkeit wird allerdings nur unzureichend genutzt und ist nicht öffentlich nachvollziehbar, etwa im Fall des ehemaligen beamteten Staatssekretärs Stéphane Beemelmans, der aus dem Verteidigungsministerium zur Lobbyagentur EUTOP wechselte (siehe Kasten). Obwohl der Koalitionsvertrag ankündigte, auch für politische Beamte eine „angemessene Regelung“ anzustreben, wurde dieser Punkt im Rahmen der Beratungen nicht aufgegriffen. Eine Möglichkeit wäre es hier, dem neuen, die Bundesregierung beratenden Gremium die Aufgabe zu übertragen, auch Seitenwechsel von politischen Beamten/innen zu prüfen und eine entsprechende Empfehlung auszusprechen.



Quelle: Christian Mang/LobbyControl

Unser Mitarbeiter Timo Lange bei der Anhörung im Bundestag zum Karenzzeit-Gesetz.

BEDENKLICHE SEITENWECHSEL VON MINISTERIALBEAMTEN

Der Wechsel des engen de Maizière-Vertrauten und ehemaligen beamteten Staatssekretärs Stéphane Beemelmans zur Lobbyagentur EUTOP verdeutlicht die mangelhafte Anwendung der Karenzzeitregelung des Beamtengesetzes. Scheiden aktive Beamte aus, kann ihre ehemalige Dienststelle Folgetätigkeiten im Zeitraum von bis zu fünf Jahren untersagen, wenn öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können. Besonders wechselfreudig scheinen insbesondere Beamte im Verteidigungsministerium zu sein. Zwischen 2010 und 2013 musste dieses mehr Anträge über Anschlussbeschäftigungen prüfen als jedes andere Ministerium, insgesamt 38.⁴ Dreimal wurde die Aufnahme einer Tätigkeit untersagt. Warum dies im Fall Beemelmans nicht geschehen ist, ist nicht nachvollziehbar. Das Ministerium verweigert Auskünfte, ob und wenn ja wie geprüft wurde, ob öffentliche Interessen gefährdet sind. Da der nahtlose Wechsels eines beamteten Staatssekretärs zu einer Lobbyagentur mit unbekanntem Kunden offenbar aus Sicht des Ministeriums völlig unproblematisch ist, sollte hier zu einem neuen, transparenteren Verfahren gefunden werden. Das geänderte Ministergesetz bietet dafür eine Basis.

Diese Punkte sollten nach einem Praxistest der neuen Regelung angegangen werden. Für politische Beamte sollte noch in dieser Legislaturperiode eine erweiterte Karenzregelung eingeführt werden.

³ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll der 100. Sitzung am 23. April 2015, S. 9577. Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18100.pdf#P.9577>

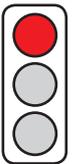
⁴ Siehe Hans-Martin Tillack: „Erst Regierung, dann Revolving-Door“, online unter: http://blogs.stern.de/hans-martin_tillack/erst-regierung-dann-revolving-door/ (28.10.15).

Parteienfinanzierung: Trotz vieler Probleme weitgehender Stillstand

Im Jahr der Bundestagswahl 2013 sorgten – wie in anderen Wahljahren zuvor – Zuwendungen von Unternehmen, Verbänden und wohlhabenden Einzelpersonen an Parteien für viel Empörung. In der Folge sowie bei der Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte wurden öffentlich immer wieder Obergrenzen und schärfere Transparenzvorschriften diskutiert. Die SPD hatte noch als Oppositionspartei den Reformunwillen der schwarz-gelben Koalition deutlich kritisiert und mehr Transparenz etwa über Sponsoringeinnahmen gefordert. Dennoch gibt es derzeit

keinerlei Anzeichen in der Großen Koalition, bei diesem Thema voranzukommen.

→ **Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition:** Die deutlichen Missstände bei der Parteienfinanzierung anzugehen, scheint für keinen der Koalitionspartner Priorität zu haben. Zum einen bleibt die Union bei ihrer weitgehenden Blockadehaltung, zum anderen ist aus der SPD keinerlei Initiative zu vernehmen. Die Ampel bleibt auf Rot.



Hintergrund

Wie Parteien sich finanzieren, ist eine zentrale Frage der Lobbyregulierung. Die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung entscheidet darüber, wie unabhängig Parteien gegenüber finanzstarken Lobbyakteuren sind. Zudem ist Transparenz nötig, um öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. In Deutschland finanzieren sich die Parteien durch staatliche Mittel, Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge sowie eigene Unternehmenstätigkeiten. Zudem unterstützen Unternehmen, Verbände und Einzelpersonen die Parteien durch Spenden und Sponsoring.

Beim Parteiensponsoring zeigt sich der politische Stillstand besonders deutlich. Das intransparente Sponsoring etwa durch teure Stände auf Parteitagungen oder andere Formen der Veranstaltungsunterstützung steht seit mehreren Jahren in der Kritik – Stichwort „Rüttgers-Affäre“. Obwohl Bundestagspräsident Lammert und auch andere Politiker der Union mehrfach Reformen anmahnten, ist der Wille zum Handeln offenbar gering. Bis heute müssen Parteien nicht offenlegen, welcher Sponsor ihnen welche Summen zukommen lässt. Parteiensponsoring bleibt ein Schlupfloch für intransparente Geldflüsse an Parteien.



Quelle: Jakob Huber/Campact

Aktion während der Koalitionsverhandlungen 2013. Kurz zuvor sind die Großspenden der Familie Quandt bekannt geworden.

Politische Entwicklung seit 2013

In Wahljahren fließen traditionell sehr viel mehr Spenden als in anderen Jahren. Das war auch 2013 der Fall. Neu in jenem Jahr war, dass die Mehrheit der Großspenden nach der Bundestagswahl im September bei den Parteien einging. Die Unternehmen und Verbände hielten offenbar bewusst kontroverse Diskussionen über Parteispenden aus dem Wahlkampf heraus. Im Fall der größten Spenden 2013 – der Großspenden aus dem Hause Quandt/Klatten, den Mehrheitseignern der BMW AG – wurde zudem bekannt, dass diese der CDU schon im Frühjahr 2013

zugewagt worden waren. Mit den hohen Spenden hat die Unternehmerfamilie substantziell zur Wahlkampffinanzierung beigetragen. Die kürzlich verstorbene Johanna Quandt sowie ihre Kinder Stefan Quandt und Susanne Klatten spendeten zusammen 690.000 Euro an die CDU und 210.000 Euro an die FDP.

Nach Bekanntwerden der Großspenden forderten Vertreter von SPD und Grünen eine Obergrenze von 100.000 Euro pro Spender und Jahr.¹ Die CDU verwahrte sich nicht nur gegen

¹ Vgl. Spiegel: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-und-gruene-fordern-nach-quandt-spende-an-cdu-obergrenze-spenden-a-928104.html> (25.11.2015)

Wahljahre sind Spendenjahre: Die größten Spenden an die Parteien im Wahljahr 2013*

Spender	Summe in Euro
1 Familie Quandt/Klatten	900.000,00
2 Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie	877.322,50
3 DVAG und Umfeld**	826.000,00
4 VCI (Verband der Chemischen Industrie)	355.000,00
5 Südwestmetall Verband der Metall- und Elektroindustrie BaWü	350.000,00
6 Daimler	320.000,00
7 Evonik	260.000,00
8 Südzucker	220.500,00
9 Robert Bosch GmbH	210.000,00
10 Verband der Metall- und Elektro-Industrie NRW	210.000,00

* Spenden in Euro an CDU, CSU, SPD, Grüne und Linke sowie FDP. Spenden unter 10.000 Euro konnten nicht berücksichtigt werden, da diese in den Rechenschaftsberichten nicht offengelegt werden.

** Das DVAG-Umfeld besteht aus der DVAG, den mit der DVAG verbundenen Unternehmen UBG und Allfinanz, dem DVAG-Gründer Reinfried Pohl und dem von Pohl gegründeten Bundesverband Deutscher Vermögensberater.

Quelle: eigene Berechnungen nach den Rechenschaftsberichten der Parteien, www.bundestag.de.

Vorwürfe, die Partei sei käuflich. Unionsfraktionsvize Michael Fuchs äußerte sich auch skeptisch gegenüber einer Deckelung von Parteispenden und verwies auf die wichtige Rolle von Spenden für die Parteienfinanzierung.² Trotz der Reaktionen auf die Quandt-Spende war die Parteienfinanzierung in den Koalitionsgesprächen offenbar kein Thema, da – so die Begründung aus Verhandlerkreisen – der Bundestag für das Thema zuständig sei.

Tatsächlich griff Bundestagspräsident Lammert in seinem Bericht zur Parteienfinanzierung Anfang 2014 einige relevante Regulierungsfragen auf, allerdings nicht das Thema Obergrenzen. Der Bericht des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteienfinanzierung erscheint alle zwei Jahre und bilanziert vor allem deren rechtlichen Rahmen. Lammert forderte, das Parteisponsoring in den Rechenschaftsberichten der Parteien auszuweisen. Außerdem regte er an, die Aufsicht über die Parteienfinanzierung auf eine andere Institution zu übertragen, da der Bundestagspräsident in der Regel Mitglied einer Partei sei, so dass Zweifel an seiner Objektivität unvermeidlich seien. Lammerts Forderungen folgten allerdings keine Taten.

Kritik an der deutschen Parteienfinanzierung kam zudem von internationaler Seite. Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) kritisierte Anfang 2015 erneut, dass die Summe, ab der Parteispenden unmittelbar veröffentlicht werden müssen, zu hoch sei. Insbesondere die Wahlkampffinanzierung sei nicht ausreichend transparent. Das Antikorruptionsgremium setzte dennoch ihr Mahnverfahren gegen Deutschland aus, da die Parteienfinanzierung gleichzeitig mit der Abgeordnetenkorruption verhandelt wurde. In diesem zweiten Bereich hatte die Bundesregierung ein neues Gesetz verabschiedet, was GRECO als wichtigen Fortschritt wertete (siehe S. 17).³

Die Rechenschaftsberichte der Parteien für das Wahljahr 2013 belegten erneut die große Intransparenz der Parteienfinanzierung. Die Berichte, die erst mehr als 18 Monate nach der Bundestagswahl erschienen, listeten alle Spenden über 10.000 Euro auf. Die Herkunft der Spenden unterhalb dieser Schwelle bleibt unbekannt. Damit sind 66 Prozent aller Spenden von Unternehmen und Verbänden im Jahr 2013 intransparent. Auch an

welche Parteigliederungen die Zuwendungen fließen, ist nicht ersichtlich. Ob Spenden gezielt bestimmte Politiker fördern sollen und ob es dabei mögliche Verbindungen zum politischen Engagement dieser Politiker gibt, lässt sich so kaum nachvollziehen (siehe Fallbeispiel Mißfelder im Kasten). Addieren sich Spenden des gleichen Spenders auf über 50.000 Euro, bleibt dies ebenfalls monatelang intransparent. Nur Spenden, die einmalig über 50.000 Euro liegen, müssen unverzüglich auf der Webseite des Bundestags veröffentlicht werden.

Undurchsichtig bleibt außerdem, welche Einnahmen die Parteien aus dem Parteisponsoring erzielen (siehe Fallbeispiel BMW im Kasten). Diese Angaben werden in den Rechenschaftsberichten nur in einem Sammelposten aufgeführt. Höhe und Herkunft der Sponsoringeinnahmen müssen nicht gesondert ausgewiesen werden. Die Sponsoringeinnahmen lagen 2013 für die fünf aktuell im Bundestag vertretenen Parteien mit 35,4 Millionen Euro bei 8,2 Prozent ihrer Gesamteinnahmen.

Spenden von Unternehmen und Verbänden 2013

Anteile transparenter und intransparenter Spenden



Zweidrittel aller Parteispenden sind intransparent, denn die Herkunft aller Spenden unter 10.000 Euro müssen die Parteien nicht angeben

² Vgl. Augsburgs Allgemeine: <http://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Quandt-Spende-fuer-CDU-Neuer-Streit-um-schaerfere-Regeln-id27410367.html> (25.11.2015)

³ Für weitere Informationen vgl. Lobbycontrol-Blogbeitrag vom 30.1.2015: <https://www.lobbycontrol.de/2015/01/europarat-fordert-mehr-lobby-transparenz/>

FALLBEISPIELE

Parteizuwendungen aus dem Umfeld der Autoindustrie flossen nicht nur über die Familie Quandt. Bei BMW selbst gab es in den letzten Jahren eine fragwürdige Entwicklung. Der langjährige Großspender BMW teilte auf unsere Anfrage mit, dass das Unternehmen seine Verfahren zur Parteienfinanzierung im Jahr 2013 „sukzessive umgestellt“ habe. Zuvor hatte BMW die Parteien durch kostenlose Fahrzeugüberlassungen unterstützt, die diese als Großspenden auswies. Seit 2013 unterstütze BMW „die gesellschaftspolitische Arbeit der Parteien durch einzelne themenbezogene Kooperationen, die den klaren Sponsoringregeln der BMW Group unterliegen“. Im Jahr 2014 sponsorte BMW u.a. die Parteitage von CDU, CSU und SPD, die Denkfabrik Sachsen (CDU), die Landesversammlung der CSU-Frauenunion und der CSU-Mittelstandsunion sowie die Jubiläumsfeier „40 Jahre Seeheimer Kreis“ (SPD). Mit dieser Umstellung von Parteispenden auf Parteisponsoring verschwinden die Zuwendungen aus den Rechenschaftsberichten und damit auch aus der Öffentlichkeit.⁴

Der inzwischen verstorbene CDU-Außenpolitiker und langjährige Vorsitzende der Jungen Union Philipp Mißfelder geriet gleich zwei Mal in die Kritik. Ihm wurde vorgeworfen, er habe Kontakte gegen Parteispenden vermittelt. Im ersten Fall spendeten laut des Magazins Spiegel die Inhaber eines Unternehmens mehrere Beträge im fünfstelligen Bereich an die Junge Union und Mißfelders CDU-Kreisverband.⁵ Zugleich vermittelte Mißfelder den Unternehmern Kontakte und privilegierte Zugänge zu Regierungskreisen. Im zweiten Fall, den der Stern publik machte, stellte sich Mißfelder einer Lobbyfirma für Termine mit Managern großer Hedgefonds zur Verfügung.⁶ Im gleichen Zeitraum flossen Parteispenden aus dem Umfeld des Kontaktvermittlers an die Union. Ob tatsächlich ein direkter Zusammenhang zwischen den Spenden und der Kontaktvermittlung bestand, lässt sich ohne weitere Informationen allerdings nicht feststellen.

Handlungsbedarf

Obwohl die Spenden im Wahljahr 2013 für breite gesellschaftliche Empörung sorgten, herrschte auf politischer Ebene Stillstand. Es bedarf dringend umfangreicher Reformen, um mögliche Zusammenhänge zwischen Geldflüssen und politischer Einflussnahme sichtbar zu machen und öffentliche Kritik und Kontrolle zu ermöglichen. Ende 2015 legten die Regierungsfractionen nun einen Änderungsantrag zum Parteiengesetz vor. Der Entwurf enthält eine Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung sowie einige andere durchaus sinnvolle Änderungen (getrennte Saldierung von Einnahmen und Ausgaben bei Unternehmenstätigkeiten, Transparenz bei Mitgliedsbeiträgen über 10.000 Euro). Die andauernde Kritik vor allem an der Intransparenz beim Parteisponsoring berücksichtigt der Änderungsantrag dagegen nicht. Auch andere Aspekte wie Obergrenzen, niedrigere Veröffentlichungsschwellen oder die Verbesserung der Kontrolle fehlen. Dieses Vorgehen ist so nicht akzeptabel. Es kann nicht sein, dass die Parteien nur die Punkte ändern, die ihnen gelegen kommen, aber die seit Jahren bekannten Missstände und Lücken wie etwa beim Parteisponsoring ignorieren. In folgenden Punkten muss die Große Koalition endlich handeln und die geplante Änderung des Parteiengesetzes nachbessern:

1. **Sponsoring:** Die Offenlegung der Herkunft und Höhe von Parteisponsoring ist im Parteiengesetz nicht geregelt. Das Sponsoring ist daher ein Schlupfloch, um sämtliche Offenlegungspflichten zu umgehen. Wir fordern, das Parteisponsoring den gleichen Transparenzpflichten zu unterwerfen

wie die Parteispenden. Das Sponsoring muss außerdem auf 50.000 Euro pro Sponsor und Jahr begrenzt werden.

2. **Obergrenzen:** Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es in Deutschland keine Obergrenzen für Parteispenden. Eine Deckelung wirkt hier dem Machtgefälle zwischen finanzstarken und finanzschwachen Interessengruppen entgegen. Zudem können Großspender einen substanziellen Einfluss auf die finanzielle Ausstattung einer Partei nehmen, was insbesondere im Wahlkampf zu Verzerrungen führen kann.
3. **Mehr Transparenz:** Die Grenze von 50.000 Euro für die sofortige Offenlegung von Spenden ist zu hoch. Wir fordern die Herabsetzung dieser Grenze: Spenden über 10.000 Euro sollten umgehend veröffentlicht werden. In den Rechenschaftsberichten sollten bereits alle Spenden ab 2.000 Euro mit dem Namen des Spenders angezeigt werden. Bei Parteispenden sollte außerdem offengelegt werden, an welche Untergliederungen der Partei die Spende ging.
4. **Zuständigkeit und bessere Kontrolle:** Die Aufsicht über die Parteienfinanzierung liegt beim Bundestagspräsidenten. Dieser gehört jedoch in der Regel einer Partei an, so dass ein Interessenkonflikt naheliegt. Die Kontrolle des Parteiengesetzes sollte daher auf ein unabhängiges Gremium verlagert werden. Dieses Gremium bräuchte umfassende Ermittlungskompetenzen und müsste die Ergebnisse von Prüfverfahren der Öffentlichkeit darlegen.

⁴ Vgl. LobbyControl-Blogbeitrag vom 29.3.2015: <https://www.lobbycontrol.de/2015/03/rechenschaftsberichte-wer-finanzierte-den-wahlkampf-2013/>

⁵ Vgl. „Ein lupenreiner Geschäftsmann“ in Spiegel 28/2014, https://magazin.spiegel.de/digital/index_SP.html#SP/2014/38/129211294 (25.11.2015)

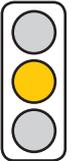
⁶ Vgl. Stern: <http://www.stern.de/politik/deutschland/missfelder-laesst-sich-an-manager-grosser-kapitalgesellschaften-vermitteln-3257516.html> (25.11.2015)

| Abgeordneten-Nebeneinkünfte: Neue Regeln, alte Probleme

Umfassende Transparenz über die Nebentätigkeiten von Abgeordneten ist notwendig, um Lobbyeinflüsse auf die Politik zu kontrollieren und zu begrenzen. Zwar gehört es zur Aufgabe eines Abgeordneten, am Gemeinwohl orientiert politische Interessen zu vertreten und auch parteiisch handeln zu können. Doch sollte dies nicht in Verbindung mit finanziellen Anreizen stehen. Interessenkonflikte müssen sichtbar sein: für die Öffentlichkeit, aber auch für das Parlament selbst. Außerdem braucht es klare Befangenheitsregeln und Schranken bei gravierenden Interessenkonflikten. In beiden Bereichen ist der derzeitige Regelungsrahmen

trotz der noch von der schwarz-gelben Koalition beschlossenen Reform der Verhaltensregeln nicht ausreichend. Ein weitergehender Reformwille ist bei Schwarz-Rot derzeit nicht festzustellen.

→ **Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition:**
Im Bereich der Regulierung von Nebeneinkünften wurden die Beschlüsse der Vorgängerkoalition zwar umgesetzt, weiter bestehende Probleme aber nicht angegangen. Deshalb bleibt die Ampel auf Gelb.



| Hintergrund

Die Nebentätigkeiten von Bundestagsabgeordneten sowie die damit verbundenen Einkünfte sind seit den 2005 von Rot-Grün beschlossenen Offenlegungsregeln immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Ein letzter Höhepunkt war 2013 im Bundestagswahlkampf die Debatte um die Nebeneinkünfte des SPD-Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück. Dies erzeugte Druck sowohl auf den Kandidaten als auch auf den Bundestag insgesamt. Steinbrück veröffentlichte schließlich umfassende Informationen zu seinen Nebeneinkünften. In der Folge forderten alle Bundestagsfraktionen verbesserte Transparenzregeln. Wäh-

rend die Opposition und ein Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen den konsequenten Schritt hin zur Offenlegung der Einkünfte auf Euro und Cent forderten, lehnte die schwarz-gelbe Koalition eine weitreichende Reform ab. Sie beschloss aber Veränderungen in zwei Punkten: Zum einen wurde die Höhe der Einkünfte besser sichtbar, zum anderen wurde klargestellt, dass bei über Redneragenturen gebuchten Vorträgen der tatsächliche Auftraggeber genannt werden muss. Die Neuregelung wurde im März 2013 beschlossen, sollte aber nach dem Willen der Koalition erst ab der folgenden Legislaturperiode gelten.

| Politische Entwicklung seit 2013

Der neu gewählte Bundestag führte mit seiner konstituierenden Sitzung am 22. Oktober 2014 die von der schwarz-gelben Koalition beschlossenen neuen Regeln für Nebeneinkünfte ein. Die Abgeordneten müssen die Höhe ihrer Nebeneinkünfte statt in drei nun in zehn Stufen angeben. Während zuvor die Höhe der Einkünfte ab einer Summe von 7.000 Euro (Stufe 3, je nach Einkunftsart monatlich oder jährlich) unbekannt blieb, verschob sich diese Grenze mit der neuen Regelung auf 250.000 Euro. Die verbesserte Transparenz über die Herkunft von Vortragshonoraren wurde ebenfalls umgesetzt.

Als nach Ablauf der dreimonatigen Frist zur Anzeige von Nebentätigkeiten die Daten zum ersten Mal nach den neuen Regeln veröffentlicht wurden, zeigte sich, dass die Bandbreite der zehn Einkommensstufen von den Abgeordneten voll ausgenutzt wird. Aktuell (Oktober 2015) gehen 123 Abgeordnete mindestens einer bezahlten Nebentätigkeit nach. Fünf von ihnen erreichen im Einzelfall die höchste Einkommensstufe 10, darunter der Anwalt Stephan Harbarth (CDU), der durch seinen Vorstandsposten bei der SZA Schilling, Zutt & Anschütz Rechtsanwalts-

AG mindestens 250.000 Euro im Jahr hinzuverdient. Rechnet man das Einkommen der Stufe 6 aus seiner anwaltlichen Tätigkeit für nicht näher bezeichnete Mandanten hinzu, ergeben sich Nebeneinkünfte von mindestens 325.000 und Euro im Jahr. Besonders brisant dabei: Harbarth ist Obmann im Rechts- und Verbraucherausschusses, zugleich hat VW vor dem Hintergrund des Abgasskandals seine Kanzlei beauftragt.

Nachdem über den Fall Harbarth berichtet wurde, fragten Abgeordnete der Linksfraktion Bundestagspräsidenten Lammert an, wie mit einer derartigen Befangenheit umzugehen sei. Doch dieser sah kein Problem darin, da „nach geltendem Recht keine



zwingenden Gründe für einen Ausschluss von Stimmrechten eines Abgeordneten bei Entscheidungen des Bundestages, die diesen selbst begünstigen können“ vorliegen. Hier besteht offenbar dringender Nachholbedarf, um befangene Abgeordnete von Entscheidungen ausschließen zu können.

Der Anwalt Stephan Harbarth (CDU) ist ein gutes Beispiel dafür, dass Transparenz bei Nebeneinkünften nicht ausreicht. Interessenkonflikte müssen auch reglementiert werden.

FALLBEISPIELE

Sind Abgeordnete neben ihrem Mandat zugleich als Lobbyist beschäftigt, sind sie Diener zweier Herren. Lobbytätigkeiten sind nach den aktuellen Regeln jedoch als Nebentätigkeit zulässig. Besonders fragwürdig wird es, wenn der Lobbyjob im selben Feld angesiedelt ist, für das der betroffene Abgeordnete politisch zuständig ist. Genau das ist etwa bei Rudolf Henke (CDU) der Fall. Henke ist stellvertretender Vorsitzender des Gesundheitsausschusses. Zugleich geht er mehreren bezahlten Nebentätigkeiten im Gesundheitssektor nach. Unter anderem ist er der 1. Vorsitzende des Ärzteverbands Marburger Bund. Dafür bezieht Henke monatliche Einkünfte der Stufe 2, d.h. zwischen 3.500 und 7.000 Euro. Insgesamt liegen Henkes Einkünfte aus seinen diversen Nebentätigkeiten zwischen 147.000 und 309.000 Euro im Jahr.

Ein Beispiel für die nach wie vor mangelhafte Transparenz über Nebentätigkeiten ist der ehemalige Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer (CSU). Ramsauer ist Vorsitzender des Ausschusses für Wirtschaft und Energie. Zugleich arbeitet er nebenher als Berater für Unbekannt. Ramsauer gibt lediglich an – den Regeln für die Offenlegung folgend – einen „Mandant 1“ seit Mai 2014 zu beraten. Dafür erhält er von diesem nicht näher identifizierbaren Kunden zwischen 7.000 und 15.000 Euro im Monat. Inwiefern es dadurch zu einem Interessenkonflikt kommt, lässt sich nicht bestimmen. Dieses Beispiel zeigt, dass die Veröffentlichungspflichten erweitert werden müssen. Zumindest sollte die Branche, aus der der Mandant stammt, für die Öffentlichkeit bekannt sein.

Eine differenzierte Problematisierung der Nebeneinkünfte gab es Ende 2014 von internationaler Seite: Im Oktober 2014 veröffentlichte die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) ihren vierten Evaluierungsbericht zu Deutschland, in dem sie sich unter anderem mit der Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete auseinandersetzt und Reformen in mehreren Punkten einfordert.¹ GRECO empfiehlt, einen konsequenteren

Umgang mit Interessenkonflikten, die Einführung eines Ethikbeauftragten, umfassendere Transparenz über Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der Abgeordneten sowie eine verbesserte Kontrolle und Durchsetzung der Verhaltensregeln. Deutschland muss nun zum 30. April 2016 einen Bericht vorlegen, der die Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen darstellt.

Handlungsbedarf

Bedauerlicherweise wurde bei der unter dem Druck des Bundestagswahlkampfes beschlossenen Reform die Chance verpasst, die Regulierung von Nebentätigkeiten und Interessenkonflikten grundlegend zu überarbeiten. Die Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption problematisieren daher zu Recht den weiter bestehenden Reformbedarf. Die erweiterte Stufenregelung ist ein Fortschritt, aber längst nicht ausreichend: Zum Teil mangelt es nach wie vor an Transparenz. Ohne Transparenz bleiben Interessenkonflikte unsichtbar. Darüber hinaus erscheinen Grenzen und Schranken für bestimmte Tätigkeiten oder Interessenverflechtungen notwendig. Insbesondere in folgenden Punkten besteht Handlungsbedarf:

1. Abgeordnete mit Lobbytätigkeit:

Wenn Abgeordnete neben ihrem Mandat als Lobbyist beschäftigt sind, erscheint dies besonders problematisch, da hier der Interessenkonflikt auf die Spitze getrieben wird. Besonders brisant wird es, wenn die Lobbyarbeit in ebenjenem Feld stattfindet, in dem der Abgeordnete auch politisch tätig ist und Verantwortung trägt (siehe Kasten). Reine Transparenz über die Interessenverflechtung reicht hier nicht aus. Wir fordern ein Verbot von bezahlten Lobbytätigkeiten neben dem Mandat.

2. Anwälte und Unternehmensberater:

Abgeordnete, die nebenher als Anwalt oder Berater tätig sind, müssen keine Angaben über die Herkunft ihrer Einkünfte machen, da sie sich auf vertragliche oder gesetzliche Verschwiegenheitspflichten berufen können. Aus unserer Sicht wiegt jedoch das Informationsinteresse der Öffentlichkeit schwerer: Ohne Transparenz können Interessenkonflikte nicht eingeschätzt werden. Theoretisch kann jeder Abgeordnete als freier Berater große Summen von nicht weiter identifizierbaren Kunden erhalten. Wir fordern, dass zumindest die Branche der Mandanten, Kunden oder Klienten offengelegt werden muss.

3. Umgang mit Interessenkonflikten:

Allgemein sind Regeln zum Umgang mit Interessenkonflikten im Bundestag kaum ausgeprägt. Zwar greift § 6 der Verhaltensregeln die Frage der Interessenverknüpfungen auf, besagt aber lediglich, dass Abgeordnete diese offenlegen müssen, sofern sie nicht aus den ohnehin veröffentlichungspflichtigen Angaben hervorgehen. In der Praxis bleiben Interessenkonflikte ohne Konsequenz. Auch die Staatengruppe gegen Korruption kritisiert, dass § 6 „in der Praxis kaum Anwendung findet“ und „in verschiedener Hinsicht zu kurz“² greift. Notwendig ist eine klare Bestimmung, wann ein

¹ Vgl. GRECO 2014. Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte. Online unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282014%291_Germany_D.pdf (20.10.2015).

² Ebd., S. 18.

Interessenkonflikt vorliegt und was daraus folgt. Vor Ausschussberatungen sollten Interessenkonflikte formell festgestellt und veröffentlicht werden. Dies muss auch dann geschehen, wenn eine Interessenverknüpfung bereits durch die veröffentlichungspflichtigen Angaben der Abgeordneten prinzipiell erkennbar ist. Jenseits der reinen Benennung von Interessenkonflikten sollte der Bundestag eine Befangenheitsregel entwickeln, nach der sich Abgeordnete mit gravierenden Interessenkonflikten aus bestimmten Prozessen heraushalten müssen, sofern der Konflikt nicht gelöst werden kann.

4. Transparenz über Vermögen:

Außer aus Nebentätigkeiten können Interessenkonflikte auch aus Vermögenswerten der Abgeordneten, etwa aufgrund von Unternehmensbeteiligungen, entstehen. Die Verhaltensregeln sehen eine Offenlegung solcher Beteiligungen erst ab 25 Prozent der stimmberechtigten Anteile an einer Kapitalgesellschaft vor. Diese Grenze ist zum einen deutlich zu hoch, und zum anderen sollten nicht-stimmberechtigte Anteile an Unternehmen oder Fonds ab einer gewissen Größenordnung ebenfalls offengelegt werden müssen, da auch sie zu einer relevanten Interessenverknüpfung führen können.

5. Betragsgenaue Angaben:

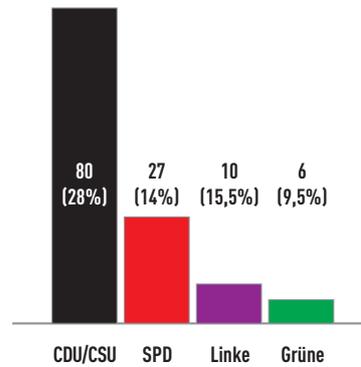
Die erweiterte Stufenregelung gibt zwar Auskunft über die ungefähre Höhe der Nebeneinkünfte. Es bleiben aber deutliche Schwächen bestehen. Die Stufen sind zum Teil sehr grob – Stufe 4 etwa umfasst den Bereich zwischen 15.000 und 30.000 Euro –, und die höchste Stufe bleibt weiterhin nach oben offen. Wir fordern daher eine betragsgenaue Offenlegung der Nebeneinkünfte, wie es verschiedene europäische Länder seit langem vormachen.

6. Kontrolle und Durchsetzung:

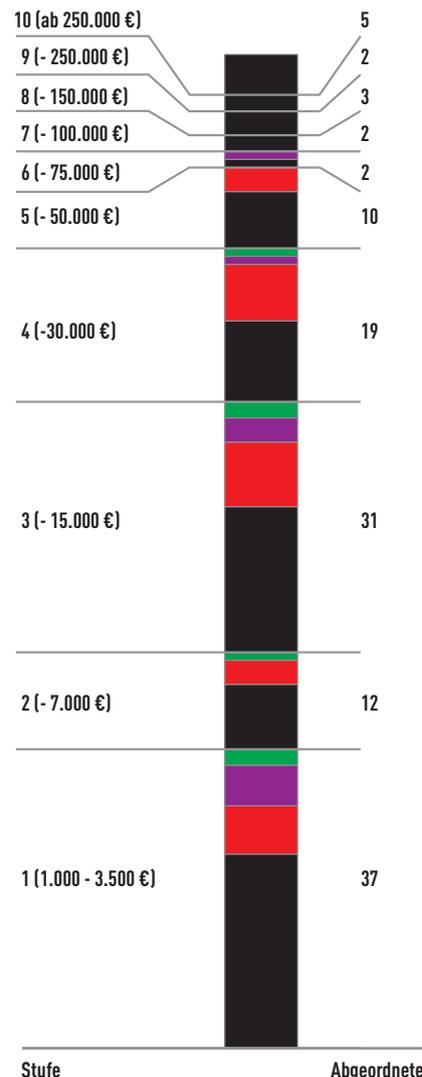
Nicht zuletzt mangelt es an einer unabhängigen Kontrolle der Angaben der Abgeordneten zu ihren Nebentätigkeiten. Zwar gibt es Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten durch den Bundestagspräsidenten und die Verwaltung. In der Praxis erfolgt aber keine wirksame Prüfung der Angaben, und Sanktionen werden kaum angewandt. Diesen Punkt kritisiert auch die Staatengruppe gegen Korruption in ihrem Bericht. Entsprechend sollten entweder die Bundestagsverwaltung mit erweiterten Kapazitäten ausgestattet und die bestehenden Instrumente zur Durchsetzung der Verhaltensregeln auch tatsächlich genutzt werden oder die Verantwortung für die Aufsicht in diesem Bereich einer externen, unabhängigen Instanz übertragen werden.

Der Bundestag kann sich angesichts der weiter bestehenden Baustellen in der Frage der Nebeneinkünfte nicht auf der Reform von 2013 ausruhen. Der Bericht an die Staatengruppe gegen Korruption ist ein guter Anlass, weitere Schritte hin zu einer wirkungsvollen Regulierung von Nebentätigkeiten und -einkünften zu diskutieren und Reformen anzustoßen.

Nebeneinkünfte im Zeitraum 2014-2015



Die untere Säule zeigt die Gesamtzahl der Abgeordneten mit anzeigepflichtigen Nebeneinkünften im Zeitraum 2014-15 sowie die Verteilung auf die verschiedenen Einkunftsstufen. Die Farbe zeigt jeweils die Fraktionszugehörigkeit an. Bei mehreren Einkünften wurde jeweils die höchste Stufe herangezogen. Die obere Grafik zeigt, wie viele MdB pro Fraktion im betrachteten Zeitraum jeweils mindestens eine Nebeneinkunft anzeigten. Der Prozentwert zeigt an, wie groß der Anteil der MdB mit Nebeneinkünften an der Fraktionsgröße ist. Nicht mitgezählt wurden Nebeneinkünfte aus Tätigkeiten in der Regierung, in Parteien und in Kreis- oder Gemeinderäten.

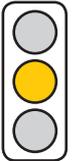


| Abgeordnetenkorruption: Zweifel bleiben

In der Praxis weitgehend unwirksam: So ließ sich das bis letztes Jahr geltende Strafgesetz gegen Abgeordnetenbestechung zusammenfassen. Kritik gab es deshalb zu Recht von vielen Seiten im In- und Ausland. Das mangelhafte Gesetz war der wesentliche Grund dafür, dass Deutschland die vielbeachtete UN-Konvention gegen Korruption nicht ratifizieren konnte, die Rot-Grün bereits 2003 unterzeichnet hatte. Anfang 2014 reformierte Schwarz-Rot das Gesetz schließlich soweit, dass den Anforderungen der UN-Konvention entsprochen werden konnte. Der über zehn Jahre währende peinliche Zustand – Deutschland war

mittlerweile das einzige EU-Land, das die Konvention nicht umgesetzt hatte – wurde damit beendet. Doch wie sich das Gesetz in der Praxis bewährt, muss sich noch zeigen. Deutliche Schwächen in der Konstruktion geben berechtigten Anlass zu Zweifel.

→ **Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition:**
Die Koalition hat zwar den ein Jahrzehnt anhaltenden Reformstillstand beendet, aber keine überzeugende Lösung gefunden. Die Ampel springt von Rot auf Gelb.



| Hintergrund

Aufgrund ihrer Rechtsstellung können für Abgeordnete (allgemeine Mandatsträger/innen) nicht die gleichen Antikorruptionsgesetze wie beispielsweise für Beamte gelten. Das ist zwar richtig und auch verfassungsgemäß geboten. Es kann aber auf der anderen Seite nicht heißen, dass Korruption bei Mandatsträger/innen straffrei bleibt. Doch genau so wurde die Situation in Deutschland bis letztes Jahr von vielen Kritiker/innen beschrieben.¹ Es gab nur vereinzelt Fälle, in denen der fragliche § 108e des Strafgesetzbuches zu Ermittlungen führte. Zwei Verurteilungen in 20 Jahren bei rund 200.000 Mandatsträger/innen in Deutschland zeigen deutlich: Groß war die Wirkung des 1994 eingeführten Straftatbestands nicht. Dieser war so eng gefasst, dass in vielen Fällen

eigentlich strafwürdiges Verhalten nicht geahndet werden konnte. So fiel lediglich der Kauf (oder Verkauf) einer direkten Stimmabgabe im Parlament oder Gemeinderat unter den Paragraphen. Sonstige korrupte Handlungen waren dagegen ausgenommen.

Dass das mangelhafte Gesetz Deutschland außerdem daran hinderte, die UN-Konvention gegen Korruption sowie ein entsprechendes Übereinkommen des Europarats in nationales Recht umzusetzen, erhöhte den Druck auf die Bundesregierung zusätzlich. Dennoch sperrten sich sowohl die erste Große Koalition unter Merkel als auch Schwarz-Gelb gegen eine Ausweitung des Straftatbestands.

| Politische Entwicklung seit 2013

Die ablehnende Haltung der schwarz-gelben Koalition nutzte die SPD im Wahlkampf 2013 geschickt aus und setzte die Union damit politisch unter Zugzwang. Schwarz-Gelb hatte Anträge der Opposition immer wieder vertagt und so eine Beschlussfassung verhindert. Kurz vor der Sommerpause – und somit in einer ersten Hochphase des Bundestagswahlkampfes – erzwang die SPD mit einem Griff in die Trickkiste der Bundestags-Geschäftsordnung eine namentliche Abstimmung: Als Änderungsantrag zu einem völlig anderen Gesetz legte die SPD ihren Gesetzentwurf im Parlament vor. Die Abgeordneten von Union und FDP wurden auf diese Weise dazu gebracht, mitten im Wahlkampf namentlich gegen ein strengeres Gesetz gegen Abgeordnetenbestechung zu stimmen.

Während der Koalitionsverhandlungen nutzten die Sozialdemokraten das Momentum des Wahlkampfes: Trotz der von Seiten der Union über zehn Jahre lang vorgetragenen Haltung, eine Reform sei schon aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich, fand der Punkt nun Eingang in den Koalitionsvertrag.

Das Vorhaben wurde dann, zusammen mit einer Diätenerhöhung am 21. Februar 2014, zügig umgesetzt. Am 1. September 2014 trat das neue Gesetz in Kraft. Aktuell (Stand Oktober 2015) sind uns jedoch keine Fälle bekannt, bei denen es bereits zu Ermittlungen oder Gerichtsurteilen geführt hätte.

¹ Vgl. z.B. Tillack, Hans-Martin 2009. Die korrupte Republik. Hoffmann und Campe, Hamburg, S. 7.

| Handlungsbedarf

Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung bleibt in der Neuregelung zu eng gefasst. So soll ein strafwürdiges Verhalten nur dann vorliegen, wenn der oder die Abgeordnete „im Auftrag oder auf Weisung“ handelt. Das wird nur schwer nachzuweisen sein. Sogenannte Dankeschön-Spenden sind nur dann strafbar, wenn nachgewiesen werden kann, dass sie schon vor einer Handlung des Mandatsträgers vereinbart wurden. Daher ist es fraglich, ob strafwürdiges Verhalten mit dem neuen Gesetz in der Praxis besser verfolgt werden kann.

Es ist bedauerlich, dass die während einer öffentlichen Anhörung im Februar 2014 geäußerte Kritik der Sachverständigen nur zu minimalen Änderungen am Gesetzentwurf geführt hat. Dafür war allerdings auch kaum Zeit: Zwischen der Anhörung und der Beschlussfassung im Plenum vergingen gerade einmal vier Tage. Eine wirkliche Auseinandersetzung mit den Argumenten der Sachverständigen war hier offenbar nicht gewollt. Kritik gab es bei der Anhörung in deutlicher Form. So sah etwa Prof. Dr. Wolfgang Jäckle, Dozent an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, die „Gefahr einer ganz massiven Gesetzeslücke“, die durch die eigentlich sachfremde Formulierung „im Auftrag oder auf Weisung“ Einzug in das Gesetz gehalten habe.

In der Begründung weist die Koalition zwar darauf hin, dass diese Begriffe „weit zu verstehen“ seien. Es ist aber fraglich, ob

sich Gerichte diese Interpretation zu eigen machen werden. Wenn sich die Rechtsprechung auf den direkten Wortlaut beruft, verengt das den Straftatbestand, wodurch die Wirksamkeit des neuen Gesetzes in der Praxis sehr fraglich wird. Denn ein klarer Auftrag oder eine Weisung im engeren Sinne wird bei Korruption häufig nur schwer nachzuweisen sein.

Noch deutlichere Worte als Jäckle fand Thomas Fischer, Vorsitzender Richter am Bundesgerichtshof, der in der Zeit konstatierte: „Dieses Gesetz ist ein Witz.“² Auch Fischer bemängelt, dass die in der Anhörung diskutierten substanziellen Einwände keine Folgen hatten und sieht „turmhohe Strafbarkeitsschwellen und geradezu planmäßig wirkende Beweisschwierigkeiten“.

Ein weiterer Knackpunkt ist außerdem der Verweis auf bestehende Regeln für Abgeordnete, also etwa die Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete. Ein strafwürdiges Verhalten liege demnach nicht vor, wenn die „Annahme des Vorteils im Einklang“ mit diesen Regeln stehe. Das Problem ist dabei, dass diese Regeln selbst lückenhaft und zum Teil verbesserungswürdig sind (siehe Abschnitt zu Nebentätigkeiten).

Der Nachbesserungsbedarf ist also schon bei näherer Betrachtung des Gesetzestextes deutlich. Wie groß er tatsächlich ist, wird sich zeigen, wenn es zu ersten Verfahren kommt.

² Zeit Online, 26.06.2014: „Dieses Gesetz ist ein Witz“. Online unter: <http://www.zeit.de/2014/27/abgeordnetenbestechung-gesetz> (28.10.2014)



Unser Halbzeit-Lobbyreport bilanziert die erste Hälfte der Großen Koalition von Herbst 2013 bis Ende 2015.

Nach jahrelanger Kritik gibt es endlich ein Gesetz, um Spitzenpolitiker/innen den nahtlosen Wechsel in Lobbyjobs zu erschweren. Die Bundesregierung hat die UN-Konvention gegen Korruption ratifiziert. Doch in anderen Bereichen herrscht Stillstand und Blockade: Ein Lobbyregister ist nicht in Sicht, auch bei der Parteienfinanzierung stehen Reformen noch aus. Lobbyregulierung bleibt auch in der Großen Koalition eine drängende Zukunftsaufgabe.

| Über LobbyControl:

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflussstrategien in Deutschland und der EU aufklärt. Wir liefern aktuelle Recherchen und Hintergrundanalysen. Mit Kampagnen und Aktionen machen wir Druck für politische Veränderung. LobbyControl setzt sich ein für eine lebendige und transparente Demokratie.

Bleiben Sie mit uns in Kontakt:

- unter www.lobbycontrol.de unseren Newsletter abonnieren
- über Facebook, twitter oder google+ auf dem Laufenden bleiben

| Unterstützen Sie unsere Arbeit!

Um möglichst viele Menschen zu erreichen, bieten wir unseren Lobbyreport zum freien Download auf unserer Webseite an. Unterstützen Sie Studien wie diese und unsere weitere Arbeit mit einer Spende! Schon 5 Euro helfen – private Spenden sichern unsere unabhängige Arbeit. Vielen Dank!

Spendenkonto: 80 46 200, Bank für Sozialwirtschaft, BLZ 370 20 500

Online Spende: www.lobbycontrol.de/spenden

Als gemeinnütziger Verein stellen wir Ihnen für Ihre Spende natürlich eine steuerabzugsfähige Spendenbescheinigung aus.

Wir finanzieren uns durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und Stiftungsgelder.
Mehr Informationen finden Sie unter: <http://www.lobbycontrol.de/initiative/>.