



Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus

Positionen von LobbyControl, Stand Januar 2016

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.

Lobbyisten und teilweise auch die Politikwissenschaft bemüht ein Idealbild des Lobbyismus. Danach liefern Lobbyisten wichtige Informationen für die Politik und ermöglichen durch den Wettstreit verschiedener Interessen demokratische Willensbildung. 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 allmählich an Fahrt gewinnt.

1) Lobby-Register

Wir fordern die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters, in dem Lobbyisten ihre Auftraggeber und Kunden, ihre Finanzquellen und Budgets sowie die Themen ihrer Lobbyarbeit offen legen müssen. In Brüssel gibt es seit 2011 ein von EU-Kommission und Europäischem Parlament gemeinsam geführtes Transparenzregister; leider nur auf freiwilliger Basis. Ein freiwilliger, anreizbasierter Ansatz, wie er derzeit in Brüssel getestet wird, stellt die notwendige Transparenz nicht her. Stattdessen brauchen wir einen verpflichtenden Ansatz, wie er in den USA bereits seit 1995 praktiziert wird. Es ist an der Zeit, auch in Deutschland ein verpflichtendes Lobbyregister einzuführen.

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 Lobbyregister hilft, irreführende Lobby-Strategien aufzudecken. Insbesondere ermöglicht es, Auftraggeber von Lobbyisten und Finanziern von Think Tanks und NGOs sichtbar zu machen. Auch Abgeordnete wissen nicht immer, mit wem sie es im Lobbygespräch eigentlich zu tun haben bzw. wer hinter einem Lobbyauftrag steht.
- Ein Lobbyregister erlaubt zudem, Verflechtungen oder Interessenkonflikte besser zu erkennen, z.B. wenn ehemalige oder aktuelle Entscheidungsträger oder Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.
- Eines kann ein Lobbyregister allerdings nicht: die Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen Interessengruppen ausbalancieren. Insofern behebt es nicht alle problematischen Auswirkungen des Lobbyismus. Die Machtungleichgewichte werden aber zumindest sichtbar.

Ausgestaltung des Registers

- Das Register sollte als Online-Datenbank für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Es sollte möglich sein, die Datenbank nach verschiedenen Kriterien zu durchsuchen, zu sortieren und herunterzuladen. Im Gegensatz zu der Verbändeliste des Deutschen Bundestags ermöglicht ein nutzerfreundliches Interface, die Daten einfach einzugeben 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 werden, 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. Als Vorbild dient die USA. Im dortigen Lobbyistenregister 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 liegt bei 2.500 US\$ für einen einzelnen Kunden (im Falle einer Lobbyagentur) bzw. bei insgesamt 10.000 US\$ Lobby-Ausgaben über drei Monate (bei Verbänden oder anderen Lobbygruppen).
- Das Lobbyregister sollte für alle Arten von Lobby-Akteuren gelten, auch für Anwälte, soweit sie Lobbyarbeit betreiben, oder Denkfabriken. Gerade bei steuerbegünstigten Denkfabriken und Stiftungen ist mehr finanzielle Transparenz nötig.



Welche Angaben soll das Register enthalten:

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

- 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
 - regelmäßig Berichte über die Umsetzung und den Erfolg des Lobbyregisters 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 nach Ablauf des Verfahrens öffentlich gemacht werden. Sowohl der Beschwerdeführer als auch die betroffenen Lobbyisten sollen eine Überprüfung der Entscheidung beantragen können.

Sanktionen

- Um die Wirksamkeit des Registers sicher zu stellen, muss es Sanktionen bei Fehlverhalten oder Falschangaben 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: Veröffentlichung 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 Abteilungsleiter/-innen. Innerhalb dieser Karenzzeit muss ein Wechsel in Lobbytätigkeiten generell, also nicht nur im Bereich der zuvor bearbeiteten Fachgebiete, verboten sein. Auch wenn die neue Tätigkeit keine Lobbytätigkeiten umfasst, ist der Wechsel während der Karenzzeit zu untersagen, wenn Interessenkonflikte nahe liegen. Dies gilt insbesondere für Wechsel, bei denen ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen der Amtsausübung und der neuen Tätigkeiten gegeben ist. Dabei darf dieses Verbot nicht durch den Verzicht auf Beamten- oder sonstige Rentenbezüge zu umgehen sein.

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.
- Es besteht die Gefahr, dass Entscheidungsträger schon während ihrer Amtszeit durch die Aussicht auf spätere lukrative Jobs in ihren Entscheidungen beeinflusst werden. Bereits der öffentliche Verdacht, dass Entscheidungen durch den Blick auf spätere Verdienstmöglichkeiten beeinflusst wurden, schädigt die Demokratie und das Vertrauen in demokratische Prozesse.

Seit Sommer 2015 gilt eine gesetzliche Karenzzeit für Minister/innen, Parlamentarische Staatssekretär/innen sowie die Kanzlerin. Damit wurden unsere Forderungen zum Teil umgesetzt. Allerdings ist die beschlossene Abkühlphase mit einer maximalen Dauer von 18 Monaten deutlich zu kurz. Auch fehlt es an Sanktionen, wenn die gesetzlichen Bestimmungen nicht eingehalten werden und es nicht klar geregelt, dass ein Wechsel in Lobbytätigkeiten untersagt sein muss. Diese und weitere Schwachpunkte des neuen Gesetzes zeigen den weiterbestehenden Reformbedarf auf. Politische Beamte wie etwa beamtete Staatssekretäre sind von der neuen Regelung zudem nicht betroffen.

Im September 2014 haben wir ein Diskussionspapier mit Eckpunkten für eine wirkungsvolle Karenzzeit veröffentlicht.¹

3) Nebentätigkeiten und -einkünfte von Abgeordneten

Im Oktober 2005 beschloss der Bundestag verschärfte Transparenzregeln für Nebeneinkünfte. Seit Juli 2007 werden sie umgesetzt, nachdem das Bundesverfassungsgericht Klagen von Abgeordneten abgewiesen hatte. Seit 2013 gelten nochmals erweiterte Transparenzregeln. Die Abgeordneten müssen ihre Nebenverdienste nun in zehn statt in nur drei Stufen offenlegen. Allerdings bestehen weiterhin gravierende Transparenz- und Regelungslücken:

- Die Schlupflöcher für Abgeordnete, die als Anwälte oder auch Unternehmensberater arbeiten, müssen gestopft werden. 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 ihren Arbeitnehmer eigene 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 Lobbytätigkeiten sollten mit einem Abgeordnetenmandat nicht vereinbar sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in seiner Entscheidung zu den Nebeneinkünfte-Regeln vom 4. 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

¹Online unter: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Argumentationspapier-Karenzzeiten.pdf>

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.

4) Parteienfinanzierung

In den letzten Jahren zeigten mehrere Affären, dass die Regeln zur Parteienfinanzierung überarbeitet werden müssen. Dies betrifft insbesondere das Sponsoring und die Frage nach Obergrenzen und Veröffentlichungsgrenzen für Spenden:

- Wir wollen, dass alle Formen von Parteisponsoring umfassend offen gelegt werden müssen.
- Zudem müssen die Veröffentlichungsgrenzen für Parteispenden deutlich gesenkt werden. Spenden ab 10.000 Euro müssen sofort offen gelegt werden (bisher erst ab 50.000 Euro). Spenden ab 2.000 Euro müssen in dem detaillierten Rechenschaftsberichten der Parteien aufgelistet sein (bisher erst ab 10.000 Euro).
- Für Spenden und Parteisponsoring soll eine Obergrenze von 50.000 Euro pro Spender und Partei gelten.
- Direktspenden an parteigebundene Abgeordnete sollten ganz verboten werden.
- Die Einhaltung des Parteiengesetzes soll durch ein unabhängiges Gremium kontrolliert werden.

Weitere Verbesserungen wären wünschenswert: In den Rechenschaftsberichten der Parteien sollte z.B. bei Spenden mit aufgeführt werden, wenn diese an eine Untergliederung der Partei gingen, so dass die gezielte Förderung einzelner Abgeordneter und deren Wahlbezirke durch einzelne Firmen oder Verbände erkennbar wird. Außerdem sollten die Spendendaten nicht nur als pdf-Dateien veröffentlicht werden, sondern in einer Datenbank auf der Bundestagswebseite, die durchsuchbar ist und weitere Auswertungen für die BürgerInnen ermöglicht (z.B. Gesamtspenden eines Unternehmens über einen längeren Zeitraum).

Außerdem sollten die Regeln für die Parteienfinanzierung potentielle Umgehungsstrategien von vornherein aufgreifen und möglichst weitgehend erfassen. Es muss z.B. Regeln zum Spendensammeln durch Lobbyisten oder Unternehmen geben (in den USA „Bundeling“ genannt). Auch Aspekte wie das Anzeigengeschäft von Parteizeitungen oder das geschäftliche Engagement der Parteien müssen durchdacht werden.

5) 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 unregulierten 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 stehen. 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 einseitiger Einflussnahme und einer Verflechtung zwischen Bundesregierung, einzelnen Unternehmen und (Wirtschafts)Verbänden, die nicht akzeptabel ist.



Initiative für Transparenz und Demokratie

6) Mitwirkung Externer an Gesetzesentwürfen („Gesetzes-Outsourcing“)

Immer wieder wirken private Berater und Kanzleien an Gesetzen mit. Das zeigt eine Antwort der Bundesregierung von 2009 auf die Anfrage der Linksfraktion zum Thema Mitarbeit von Privaten an Gesetzesentwürfen. LobbyControl hält diese Entwicklung für hoch problematisch. Gesetze müssen von den Ministerien oder dem Parlament selbst entworfen werden. Kanzleien, die ansonsten für genau die Unternehmen arbeiten, die von den Gesetzen betroffen sind, sind nicht die richtige Adresse, um die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen zu berücksichtigen und abzuwägen.