

LOBBY CONTROL

Initiative für Transparenz und Demokratie



Lobbyreport 2021

Beispiellose Skandale – strengere Lobbyregeln:
Eine Bilanz von vier 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 für eine lebendige und transparente Demokratie ein.

Wir machen die Herkunft unserer Mittel transparent; Informationen über die Finanzierung von LobbyControl finden Sie unter: www.lobbycontrol.de/initiative/unsere-finanzierung/.

| 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

Autor:innen:
Timo Lange, Christina Deckwirth, Martin Jähnert, Annette Sawatzki

Redaktion:
Kathrin Anhold, Imke Dierßen, Annette Sawatzki

Lektorat:
Carolina López

Grafik und Layout:
blickpunkt x, Köln

LobbyControl wird 2021 unterstützt von:

www.schoepflin-stiftung.de

Schöpflin Stiftung:

www.olin-ggmbh.de

**OL
IN**

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



Illustration Titelseite:
ZITRUSBLAU GmbH, zitrusblau.de

Infografiken:
mit Verwendung von Icons von [lushik/IStock.com](https://www.lushik.com/),
[victor/IStock.com](https://www.victorstock.com/), [davooda/Fotolia.com](https://www.davooda.com/)

Lobbyreport 2021

**Beispiellose Skandale – strengere Lobbyregeln:
Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot**

Inhalt

	Zusammenfassung	4
	Leitartikel: Legislaturperiode der Skandale – und der verschärften Lobbyregeln	6
	Zehn Thesen zu Lobbyismus in Deutschland	8
	Transparenz der Interessenvertretung – Lobbyregister	10
	Transparenz im Gesetzgebungsprozess – Legislative Fußspur	20
	Der Wirecard-Konzern und sein Lobbynetzwerk	25
	Seitenwechsel – Praxistest für das Karenzzeitgesetz	30
	Parteienfinanzierung	38
	Abgeordnete: Nebentätigkeiten und Interessenkonflikte	48
	Maskenaffäre und Aserbaidshan-Connection: Eine beispiellose Skandalserie	55
	Lobbyismus bremst Klimaschutz: Problematische Nähe zwischen fossiler Industrie und Politik	63

| Zusammenfassung

Mit dem Lobbyreport 2021 ziehen wir am Ende der 19. Legislaturperiode Bilanz.

Wir bieten einen Überblick über die wesentlichen Entwicklungen in den Bereichen des Lobbyismus und seiner Regulierung und formulieren konkrete Forderungen an die Politik.

Bewertung der Politik der Großen Koalition

In fünf Abschnitten widmet sich der Lobbyreport 2021 zentralen Handlungsfeldern der Lobbyregulierung:

1. Transparenz der Interessenvertretung – Lobbyregister
2. Transparenz der Gesetzgebung – Legislative Fußspur
3. Seitenwechsel – Praxistest fürs Karenzzeitgesetz
4. Parteienfinanzierung
5. Abgeordnete: Nebentätigkeiten und Interessenkonflikte

Ergänzt durch relevante Fallbeispiele, zeichnet jeder Abschnitt Entwicklungen und die zugehörigen politischen Debatten nach und schließt jeweils mit klaren Handlungsempfehlungen. Mithilfe einer einfachen Ampelkennzeichnung zeigen wir sowohl den aktuellen Stand der Regulierung als auch politische Fortschritte.

ROT:

Es besteht großer Handlungsbedarf; Regelungen fehlen oder sind mangelhaft.

GELB:

Es existieren unzureichende Regelungen, die verbesserungsbedürftig sind.

GRÜN:

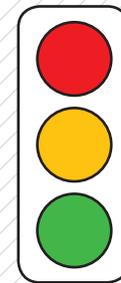
Aktuell kein Handlungsbedarf; angemessene Regelungen existieren bereits oder werden noch vor Ende der Legislaturperiode eingeführt.

Im **Leitartikel** zum Lobbyreport mit dem Titel „Legislaturperiode der Skandale – und der verschärften Lobbyregeln“ zeigen wir auf, dass wir neben strengeren Transparenz- und Lobbyregeln einen grundlegenden Wandel der politischen Kultur brauchen. Die schwerwiegenden Lobbyskandale in dieser Wahlperiode schaden der Demokratie nachhaltig, Vertrauen wird weiterhin verloren statt wiederaufgebaut. Ausgewogene Beteiligung, Transparenz und Integrität müssen von allen politisch Verantwortlichen als Ressourcen betrachtet werden und täglich gelebt werden.

UNSERE BEWERTUNG

ROT:

Großer Handlungsbedarf, die bestehende Regelung ist mangelhaft oder eine Regelung ist nicht vorhanden.



GELB:

Es existieren unzureichende Regelungen, die verbesserungsbedürftig sind.

GRÜN:

Aktuell kein Handlungsbedarf, eine angemessene Regelung wurde umgesetzt

Lobbyismus-Fälle von besonderer Relevanz

Ergänzt werden einige Abschnitte durch Fallbeispiele von besonderer, exemplarischer Relevanz. Gemeinsam ist ihnen, dass sie jeweils mehrere Regulierungsfelder betreffen, erhebliche politische Auswirkungen hatten oder haben und in besonders drastischer Weise vor Augen führen, wie dringend notwendig konsequente Transparenz und Lobbyregulierung sind. Konkret sind dies:

- der **Wirecard-Skandal** und Lobbyismus,
- die Serie von Lobby- und Korruptionsskandalen um Abgeordnete, insbesondere **Maskenaffäre** und **Aserbaidtschan-Connection**
- die Klimabremser-Lobby.

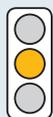
Thesen zum Lobbyismus

Vor den Abschnitten zu den Regulierungsfeldern stehen unsere zehn Thesen zu Lobbyismus im Jahr 2021: Wo bestehen grundlegende Problemlagen? Welche übergreifenden Entwicklungen sind zu verzeichnen? Die Thesen sind zuerst im Lobbyreport 2013 erschienen und seither breit rezipiert worden. Für den Lobbyreport 2021 haben wir sie leicht aktualisiert und erweitert.

Die Regelungsfelder im Einzelnen

Transparenz der Interessenvertretung – Lobbyregister

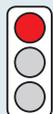
Mit der Einführung des Lobbyregisters sind Lobbyist:innen erstmalig zur Offenlegung von Auftraggebern, Zielen und Budgets verpflichtet. Über zehn Jahre wurde debattiert, doch jede Initiative scheiterte am Widerstand von CDU und CSU. Erst 2021 kam der Durchbruch: ein sanktionsbewehrtes, verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage – doch wichtige Details müssen nachgebessert werden.



Unsere Bewertung: Bei der Transparenz der Interessenvertretung springt die Ampel auf Gelb.
→ Seite 10

Transparenz der Gesetzgebung – Legislative Fußspur

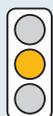
Gesetzentwürfe entstehen meist in den Bundesministerien. Sie sind ein wesentliches Handlungsfeld von Lobbyist:innen, die Einfluss auf die Formulierung der Gesetze nehmen wollen. Eine legislative Fußspur würde nachzeichnen, wie diese Einflussnahme auf Gesetze konkret aussah. Das wäre eine wichtige Ergänzung des Lobbyregisters. Doch die Koalition kam zu keiner Einigung: Während die SPD eine Fußspur zusammen mit dem Lobbyregistergesetz beschließen wollte, lehnten CDU/CSU dies ab.



Unsere Bewertung: Für Transparenz in der Gesetzgebung steht die Ampel weiterhin auf Rot.
→ Seite 20

Seitenwechsel – Praxistest für das Karenzzeitgesetz

2015 wurde erstmalig eine Karenzzeitregelung eingeführt. Beim Wechsel aus politischen Ämtern in Tätigkeiten außerhalb der Politik sollten damit Interessenkonflikte vermieden werden. Inzwischen ist deutlich, inwieweit sie sich bewährt: Es gibt weiterhin Schwächen – insbesondere in der Regelung für politische Beamt:innen.



Unsere Bewertung: Im Bereich Seitenwechsel bleibt die Ampel auf Gelb.
→ Seite 30

Parteienfinanzierung

Reformen wurden versprochen, doch blieben aus: Es bestehen weiterhin gravierende Missstände bei der Parteienfinanzierung. Die Skandale der vergangenen Jahre wurden politisch nicht aufgearbeitet. Sponsoren kauften sich Zugänge zu Politiker:innen; Großspenden wurden durch Strohleute verschleiert; Wahlkampagnen in Millionenhöhe anonym finanziert. Gesetzgeberische Konsequenzen blieben jedoch aus.

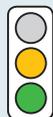


Unsere Bewertung im Bereich Parteienfinanzierung: Die Ampel steht weiterhin auf Rot.
→ Seite 38

Abgeordnetenregeln und Abgeordnetenbestechung

Um das Vertrauen in die parlamentarische Demokratie zu stärken und die Integrität des Mandats zu gewährleisten, müssen Bundestagsabgeordnete frei von Interessenkonflikten sein. Dafür braucht es Regeln. Erst unter dem Druck schwerwiegender Skandale gab es in dieser Wahlperiode eine umfassende Reform der Regeln für Abgeordnete. Damit wurden wichtige Verbesserungen erzielt. An zentralen Punkten, etwa im Strafgesetzbuch, besteht jedoch weiterhin Handlungsbedarf.

Anmerkung: Im Lobbyreport 2017 wurden die allgemeinen Regeln für Abgeordnete und der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung und -bestechlichkeit noch getrennt ausgewiesen. Da ein enger Zusammenhang besteht und beides in dieser Wahlperiode gemeinsam politisch und legislativ verhandelt wurde, bündeln wir die Regelungsfelder in einem Kapitel.



Unsere Bewertung: Die Ampel springt von Gelb auf Grün-Gelb.
→ Seite 48

Legislaturperiode der Skandale – und der verschärften Lobbyregeln

In der nun zu Ende gehenden Wahlperiode hat sich die Diskussion um Lobbyismus und Korruption, über notwendige Regeln und die Macht des Geldes in der Politik noch einmal deutlich intensiviert. Das ist einer vergleichsweise großen Zahl an Skandalen rund um prominente Politiker:innen, Lobbyist:innen und Unternehmen geschuldet, aber auch einer erhöhten Sensibilität vor dem Hintergrund einer Krise des Vertrauens in demokratische Prozesse und des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Zugleich sind mit der Einführung des Lobbyregisters und einer deutlichen Verschärfung der Abgeordneten-Regeln klare Fortschritte zu verzeichnen. Transparenz und Integrität in der Politik werden durch die neuen Gesetze gestärkt.

Demokratie lebt vom Vertrauen der Menschen in die Integrität politischer Prozesse, in ausgewogene Beteiligung und einen fairen Ausgleich von Interessen. Dieses Vertrauen wurde in der zurückliegenden Legislaturperiode schwer beschädigt. Am deutlichsten zeigte sich das in diesem Zeitraum wohl an den Lobby- und Korruptionsskandalen in den Reihen von CDU und CSU im Frühjahr 2021.

Unions-Abgeordnete nutzten ihre Stellung und ihren Einfluss, um in einer der schwersten Krisen der Nachkriegszeit persönliche wirtschaftliche Vorteile zu erzielen. Weitere Unionspolitiker:innen stehen im Verdacht, gegen Entgelt Einfluss im Sinne der autokratischen Regierung Aserbaidshans genommen zu haben. Ob letztlich strafrechtlich relevant oder nicht, die Vermengung von politischem Mandat und persönlichen geschäftlichen Interessen hat das Ansehen von Abgeordneten und der wichtigsten demokratischen Institution, unserem Parlament, schwer beschädigt.

Die sogenannte Maskenaffäre und die Aserbaidshans-Connection weisen zugleich über Einzelfälle und das Fehlverhalten einzelner Abgeordneter hinaus. Die Fälle offenbarten eine problematische Nähe zwischen Politik und starken Unternehmens-Lobbys, insbesondere in den Unionsparteien. Einige ihrer Bundestagsabgeordneten gingen neben ihrem Mandat Tätigkeiten in Lobbyorganisationen nach oder haben sich auf andere Art in schwerwiegende Interessenkonflikte gebracht. Als ein Beispiel seien Abgeordnete von CDU und CSU im Landwirtschaftsausschuss erwähnt, die gleichzeitig Funktionen in Verbänden und Organisationen der konventionellen Agrarwirtschaft bekleiden. Dadurch ist diese übermäßig stark im Ausschuss vertreten. Zugleich sitzt mit dem Wirtschaftsrat der CDU, der kein Partei-Gremium ist, ein Unternehmens-Lobbyverband im Vorstand der Partei der Kanzlerin. Solche Nähe und Verflechtungen begünstigen einseitige,

unausgewogene Politik und tragen dazu bei, dass viele Menschen nicht mehr darauf vertrauen, dass die Politik auch ihre Interessen vertritt. Unausgewogenheit und einseitige Interesseneinbindung zeigte sich auch im konkreten Regierungshandeln: So traf Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer in seiner Amtszeit über achtzig Mal mit Vertreter:innen der Autoindustrie zusammen, aber nur einmal mit Umweltverbänden.¹

Das Verhältnis zwischen dem Staat und Akteuren mit großer ökonomischer Macht ist eine der zentralen Herausforderungen für eine Demokratie. Viele Konzerne und ihre Verbände haben wegen ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, ihres hohen Organisationsgrades und den ihnen für die Interessendurchsetzung zur Verfügung stehenden Ressourcen erheblichen gesellschaftlichen und politischen Einfluss. Sie genießen privilegierte Zugänge zur Politik, die ihnen einseitige und undurchsichtige Einflussnahme ermöglichen. Sie können ihre Interessen aufgrund der für sie vorteilhaften Machtverhältnisse oft durchsetzen, was vielfach zulasten der Allgemeinheit, der Umwelt oder kleinen Unternehmen geht. Mit großer Selbstverständlichkeit und Kurzsichtigkeit stellen sich politische Entscheidungsträger:innen, Parteien und demokratische Institutionen (auch über CDU und CSU hinaus) immer wieder in den Dienst solcher „starker“ Partikularinteressen – und versagen damit in ihrer Funktion als Sachwalter des Gemeinwohls.

Ursächlich dafür sind zwei Mängel: Zum einen fehlt es – weiterhin! – an verbindlichen Regeln, die zu Transparenz und Interessenausgleich verpflichten. Zum anderen ist ein politisches Ethos,

¹ Süddeutsche Zeitung, 28.06.2021: „80:1 für die Autoindustrie“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/scheuer-verkehrsminister-terminkalender-autoindustrie-1.5335058>

Durch Lobbykandale hat das Vertrauen in Parlament und Regierung in dieser Legislaturperiode gelitten. Immerhin wurden die Regeln für Abgeordnete verschärft – es bleibt aber noch viel zu tun.



Foto: © Jorge Royan / <http://www.royan.com.ar/> / CC BY-SA 3.0

das Integrität, Unabhängigkeit und Gemeinwohlverpflichtung ins Zentrum stellt, nicht in allen Parteien, Ministerien und Behörden ausreichend institutionalisiert. Dies zeigt sich an Formaten wie den sogenannten Autogipfeln, bei denen die Bundesregierung nur Konzernchefs und deren Lobbyvertreter:innen anhört – zu Fragen, die in struktur-, wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Dimensionen weit über die Belange der Industrie hinaus die Gesellschaft insgesamt betreffen.

Für Amts- und Mandatsträger:innen müssen Unabhängigkeit, Integrität und der Vorrang des Gemeinwohls handlungsleitende Werte sein. Diese Haltung ist täglich neu unter Beweis zu stellen. Das gilt sowohl auf individueller als auch auf institutioneller Ebene. Interessenverflechtungen zu vermeiden und sich aktiv um Transparenz zu bemühen, damit keine Zweifel an der Unabhängigkeit und Neutralität staatlichen Handelns entstehen können, muss als kollektive Haltung und alltägliche Praxis in Parlamenten und Ministerien, Behörden und Parteien verankert sein. Das gilt es als Lehre aus diesen skandalbehafteten Jahren in die nächste Legislaturperiode mitzunehmen und auch in verbindlichen Regeln für Transparenz und Integrität festzuschreiben.

Nicht alle Parteien, die sich Chancen auf eine Regierungsbeteiligung ausrechnen, haben dies ausreichend verinnerlicht. Zwar haben CDU und CSU politisch auf die Skandale mit Gesetzesverschärfungen und Selbstverpflichtungen reagiert, doch es bleibt viel zu tun. In diesem Jahr wurden mit der Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters und der Verschärfung des Abgeordnetengesetzes überfällige Maßnahmen zur Stärkung der Regeln ergriffen. Weitere Schritte müssen aber nun folgen: eine Lobby-Fußspur, die konkrete Einflussnahmen auf Gesetzesvorhaben sichtbar macht, eine drastische Begrenzung der finanziellen Einflussnahme auf Parteien durch Spenden und Sponsoring sowie die Offenlegung der Lobby-Kontakte von Mitgliedern der Bundesregierung. Vorherrschend scheint aber die Haltung zu sein, damit nun einen Haken an die Sache machen zu können. Statt die Herausforderung anzunehmen und weitere Schritte für Transpa-

renz, Ausgewogenheit und Integrität anzustreben, klaffen in dieser Hinsicht im Wahlprogramm der Union große Lücken. Auch bei der FDP finden sich diesbezüglich nur Leerstellen. Neben Regeln und Gesetzen brauchen wir einen Wandel der politischen Kultur.

Die Klimakrise und die Bewältigung der Corona-Pandemie mit all ihren Folgen sind gesamtgesellschaftliche Herausforderungen von bisher ungekannter Tragweite. Politik und Verwaltung werden an ihnen scheitern, wenn sie kein starkes Rückgrat gegenüber den Vertreter:innen starker und oft kurzfristiger ökonomischer Interessen entwickeln. In einem solchen Kräfterennen wird sich die Politik nur durchsetzen, wenn sie Transparenz, Unabhängigkeit und die Beteiligung benachteiligter Interessen endlich als nützliche und wertvolle Ressourcen begreift, die für die Bewältigung ihrer Aufgaben unverzichtbar sind.

Konkret erwarten wir von der nächsten Regierungskoalition:

- A. Den mit dem Lobbyregister und schärferen Regeln für Abgeordnete eingeschlagenen Weg entschieden weiterzugehen und weltweit vorbildliche Regeln für Transparenz, Integrität und Interessenausgleich einzuführen. Dazu gehören vordringlich neben weiteren in diesem Report dargestellten Maßnahmen:
 - eine Lobby-Fußspur für Gesetze (siehe ab S. 20),
 - eine Reform der Parteien- und Wahlkampffinanzierung, die dem Prinzip gleicher Einflusschancen aller Bürger:innen Geltung verschafft (siehe ab S. 38).
- B. Ein Einsatz für eine politische Kultur, in der Integrität und Unabhängigkeit, Transparenz und Rechenschaftspflicht tagtäglich gelebt werden und in der die notwendige Distanz zu den Stärksten dieser Gesellschaft ebenso selbstverständlich ist wie die aktive Einbindung der Schwächeren.

Heutiger Lobbyismus höhlt die Demokratie aus: Zehn Thesen zu Lobbyismus in Deutschland

- 1.** Lobbyismus in Deutschland und der EU findet vor dem Hintergrund wachsender gesellschaftlicher Ungleichheiten und verfestigter Machtstrukturen statt.

Diese spiegeln sich im Feld des Lobbyismus wider und sorgen für ungleiche Ausgangsbedingungen. Ohne politische Gegenkräfte oder institutionelle Schranken begünstigt diese ungleiche Verteilung der Ressourcen große, einflussreiche Akteure und gefährdet einen demokratischen, am Gemeinwohl orientierten Interessenausgleich. Das pluralistische Ideal einer ausgewogenen und gleichberechtigten Interessenvertretung, bei der sich praktisch von selbst das beste Argument durchsetzt, ist eine Illusion.

- 2.** Die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik leiden unter Machtverschiebungen durch ökonomische Machtkonzentration und einer auf Unternehmen ausgerichteten Globalisierung.

Große Unternehmen haben an Macht und Einfluss gewonnen. Erstens sind viele Unternehmen stark gewachsen und bestimmen dadurch immer weitere Teile der Wirtschaft. Im Digitalsektor etwa kontrollieren wenige Konzerne den Zugang zu ihren Plattformen, sammeln Daten und nutzen diese Macht zu ihren Gunsten. Zweitens stärken unternehmensfreundliche Regeln für Handel, Investitionen oder Steuern das Machtpotential der Konzerne gegenüber der Politik. Zugleich verbreiten unternehmensnahe Akteure die Ansicht, der Staat solle sich aus der Wirtschaft heraushalten. Diese Verschiebungen zugunsten großer Konzerne machen es schwieriger, Gemeinwohlinteressen gegen den Widerstand mächtiger Unternehmen und Branchen durchzusetzen. Die Demokratie bekommt so zunehmend Schlagseite.

- 3.** Lobbyismus in seiner gegenwärtigen Form benachteiligt diejenigen, die über weniger Ressourcen oder Zugänge verfügen.

Politische Entscheidungen entsprechen häufig den Meinungen Vermögender. Die wachsende ökonomische und politische Macht der großen Unternehmen und Wirtschaftsverbände droht, ökologische und soziale Belange an den Rand zu drängen. Ein Beispiel: Die jahrelange Nichtbeachtung der Abgasnormen für Dieselfahrzeuge und die mangelnde Aufklärung dieses Skandals ist dem großen Einfluss der Autolobby zuzuschreiben. Die Kosten für Gesundheit und Umwelt trägt jedoch die gesamte Gesellschaft. Auch Machtgefälle innerhalb und zwischen einzelnen Wirtschaftsbranchen führen zu unausgewogenen Entscheidungen.

- 4.** Der Lobbyismus ist vielseitiger geworden und erfasst auch Wissenschaft, Medien und die breite Öffentlichkeit.

Das Spektrum der Lobbyarbeit hat sich erweitert, die Landschaft der Lobbyakteure ist vielfältiger geworden. Viele große Unternehmen haben eigene Lobbybüros, zusätzlich mischen Lobbyagenturen, Anwaltskanzleien und Denkfabriken im politischen Geschäft mit. Nicht nur die staatliche Politik ist im Visier: Auch Wissenschaftler:innen, Journalist:innen, Bürger:innen und selbst Kinder und Jugendliche sollen beeinflusst werden. Ziel ist es, den öffentlichen Diskurs langfristig zu prägen. Über Anzeigenkampagnen oder vermeintlich unabhängige Studien werden interessengeleitete Botschaften platziert („Sozial ist, was Arbeit schafft!“). Lobbyarbeit ist aufwändiger und undurchsichtiger geworden – dies begünstigt finanzstarke Akteure.

- 5.** Der Staat öffnet sich mehr und mehr für Lobbyeinflüsse.

Angesichts vielfältiger und kleinteiliger Versuche der Einflussnahme müssten die demokratischen Institutionen auf Distanz achten und für ausreichend eigene Kapazitäten zur Abwägung unterschiedlicher Argumente und Interessen sorgen. In der Tendenz erleben wir das Gegenteil. Staat und Parteien binden private Akteure und Lobbyist:innen immer enger in Entscheidungsprozesse ein. Wenn politische Entscheidungen in Expertengremien und Kommissionen ausgelagert oder Gesetzestexte gleich vollständig von Anwaltsfirmen geschrieben werden, untergräbt der Staat seine Verantwortung für einen fairen und transparenten Interessenausgleich. Diese Entwicklungen sind zum einen Ausdruck grundlegender Machtverschiebungen zwischen Markt und Staat, deren strukturelle Ursachen in einer marktorientierten Globalisierung, Liberalisierung und Deregulierung liegen. Zum anderen entsprechen sie einem Staatsverständnis, nach dem Politik als Management betrieben wird und der Staat eher eine moderierende denn eine gestaltende Rolle hat. Triebkräfte dieses Staatsverständnisses wiederum sind diejenigen, die vom Politikoutsourcing profitieren.

- 6.** Zunehmende finanzielle und personelle Verflechtungen gefährden die Unabhängigkeit demokratischer Institutionen und die Ausgewogenheit politischer Entscheidungen.

Seitenwechsel ehemaliger Regierungsmitglieder, lukrative Nebentätigkeiten von Abgeordneten, externe Mitarbeiter:innen in Ministerien oder das Auslagern von Gesetzesformulierungen an



Grafik: Holger Müller

private Anwaltskanzleien können zu Interessenkonflikten („Diener zweier Herren“) führen und privilegierte Zugänge für Einzelne schaffen. Politische Entscheidungen werden dann mit einem Seitenblick auf andere oder potentielle zukünftige Arbeitgeber, Kunden oder Geldgeber getroffen.

7. Die zunehmende Verlagerung vieler wichtiger Entscheidungen nach Brüssel führt zu einem strukturellen Vorteil für starke Lobbyakteure.

Die Ausgestaltung der europäischen Institutionen erschwert gleichberechtigte Zugänge. Zum einen führt der relativ kleine Brüsseler Verwaltungsapparat dazu, dass Kommissionsbeamt:innen auf Vorschläge externer „Expert:innen“ zurückgreifen, die häufig eigene Interessen vertreten. Um Lücken in der eigenen fachlichen Kompetenz zu schließen, greift die Kommission auf etwa 800 Beratungsgremien zurück. Viele davon sind unausgewogen besetzt und bieten Lobbygruppen damit die Möglichkeit, bereits sehr frühzeitig auf europäische Gesetze einzuwirken. Zum anderen vertreten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in Brüssel häufig mit Erfolg die Interessen der Wirtschaft ihres Landes. Der dahinterstehende Lobbyeinfluss ist besonders intransparent. Das schadet dem Ansehen und der Funktionsfähigkeit der EU. Das Fehlen einer klassischen Opposition mit ihrer Kontrollfunktion, eine schwach ausgeprägte europäische Öffentlichkeit sowie mangelnde demokratische Beteiligungsmöglichkeiten erleichtern die Lobbyarbeit außerhalb des Blickfeldes öffentlicher Kontrolle und Kritik.

8. Intransparenz erschwert demokratische Kontrollmöglichkeiten.

Lobbyismus ist in Deutschland weiterhin zu intransparent. Mit dem Lobbyregister-Gesetz wird sich das ab 2022 zwar ein Stück weit ändern. Weiterhin unsichtbar bleibt jedoch die konkrete Einflussnahme auf Gesetze – die große Koalition konnte sich hier nicht einigen. Schwache Transparenzregeln lassen privilegierte Zugänge und Einflussnahme aus dem Blick der Öffentlichkeit geraten. Ohne Transparenz schwindet der Raum für Kritik und Protest. Intransparenz verschafft vor allem denen Vorteile, die über informelle Wege – wie etwa gute Kontakte – einen Infor-

mationsvorsprung erlangen können. Mehr Transparenz etwa über Lobbytreffen wäre zudem wichtig, um eine ausgewogene Beteiligung verschiedener Interessen sicherzustellen.

9. Bürgerinnen und Bürger stehen dem Lobbyismus weitaus kritischer gegenüber als ihre Vertreter:innen in den Parlamenten.

Finanzielle Verflechtungen, fliegende Seitenwechsel und intransparente Entscheidungen mit dem Geruch einseitiger Einflussnahme – in der Öffentlichkeit wird die zu große Nähe zwischen Politik und Lobbyist:innen sehr negativ bewertet. Dennoch ist die Bereitschaft für grundlegende Veränderungen auf Seiten mancher Parteien gering. Dies trägt zum Erstarken rechtspopulistischer Kräfte bei. Sich mit konkreten Schritten für mehr Demokratie und Transparenz zu beschäftigen kann unbequem sein und den eigenen Machtinteressen entgegenstehen. Oft wird Lobbyismus erst als Reaktion auf Affären stärker reguliert, und Reformen bleiben häufig halbherziges Stückwerk. Eine grundlegende Auseinandersetzung mit dem heutigen Lobbyismus, seinen Methoden und den zugrundeliegenden Machtverschiebungen bleibt jedoch unzureichend. Dadurch werden die politischen Rahmenbedingungen für Lobbyismus in Deutschland den realen Gegebenheiten nach wie vor nicht gerecht.

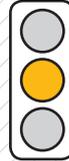
10. Die Demokratie ist in Gefahr – Lobbyregulierung und Begrenzung von Machtkonzentrationen sind eine Zukunftsaufgabe.

Die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte weisen in eine gefährliche Richtung. Demokratie droht zu einer leeren Hülle zu werden, in der zwar den formalen Anforderungen an demokratische Entscheidungen entsprochen wird, die Inhalte jedoch durch kleine Elitezirkel und mächtige Unternehmen und Lobbyakteure geprägt werden. Viele Bürgerinnen und Bürger sehen sich nicht mehr von der Politik vertreten. Zudem ist in Deutschland und Europa ein Aufstieg antipluralistischer Kräfte zu beobachten. Die Krise der Repräsentation und Machtungleichgewichte sind dafür nicht die alleinige Ursache, nähren aber diese Kräfte. Sie schaden unserer Demokratie. Deshalb gilt es, der Frustration Vieler und der privilegierten Gestaltungsmacht Weniger eine lebendige Demokratie entgegenzusetzen, in der die Interessen Aller Gehör finden.

! Transparenz der Interessenvertretung – Lobbyregister

Über die Einführung eines Lobbyregisters, das Lobbyist:innen zur Offenlegung von Auftraggebern, Zielen und Budgets verpflichtet, wurde über zehn Jahre lang debattiert. Jede Initiative scheiterte am Widerstand von CDU und CSU. Erst 2021 war es schließlich so weit: Der Bundestag stimmte einem Gesetzentwurf der Großen Koalition zu. Unter dem Druck vieler Skandale wurde ein sanktionsbewehrtes, verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage beschlossen.

UNSERE BEWERTUNG



→ Die Ampel springt von rot auf gelb. Mit dem Lobbyregister-Gesetz ist ein wichtiger Durchbruch gelungen. Für eine bessere Bewertung gibt es in den Details jedoch zu viele Schwächen und Lücken.

HINTERGRUND

Am 7. Februar 2018 gingen die Koalitionsverhandlungen zwischen CDU/CSU und SPD zu Ende. Auf der LobbyControl-Webseite war zu lesen: „Das ist ein schwarzer Tag für Transparenz und Demokratie in Deutschland.“² Der Anlass: Am letzten Tag der Verhandlungen wurde die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters aus dem Koalitionsvertrag gestrichen – obwohl die SPD sich seit Langem dafür ausgesprochen und die Union sich während der vorhergehenden-Sondierungen für die Jamaika-Koalition erstmals offen gezeigt hatte.

Der aus vielen vorangegangenen Wahlperioden bekannte Stillstand beim Thema Lobbytransparenz schien sich zu verstetigen. LobbyControl hatte sich seit Vereinsgründung 2005 für ein verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage eingesetzt.

Ein Lobbyregister ist ein Eckpfeiler eines Regelungsrahmens für Transparenz und Integrität in der Politik und in der politischen Interessenvertretung. Dass es sich dabei nicht nur um eine Forderung von Transparenz- und Demokratieaktivist:innen handelt, zeigen die Empfehlungen und Leitlinien internationaler Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und des Europarats. In den *Grundsätzen für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit* der OECD³ sowie in den *Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarats zur Regulierung von Lobbyaktivitäten im Kontext öffentlicher Entscheidungsfindung* von 2017⁴ werden Kriterien für eine wirksame Lobbykontrolle formuliert; dazu gehört die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters. Auch im Rahmen der Open Government Partnership Initiative (OGP), eines internationalen Netzwerks aus Regierungen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft, verpflichteten sich immer mehr demokratische Staaten, Lobbyregister einzuführen, darunter Irland und auch Frankreich. Die

Bundesregierung, Teil der OGP, sah noch 2019 ausdrücklich von einer solchen Verpflichtung ab.⁵

Deutschland blieb damit auch international im Hintertreffen.

Kernelemente eines Lobbyregisters

Lobbyregister ist nicht gleich Lobbyregister: Politiker:innen, Wissenschaftler:innen und Regulierungsbehörden verstehen darunter bisweilen recht unterschiedliche Dinge. In den erwähnten Leitlinien von OECD und Europarat, aber auch in den von internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeiteten *International Standards for Lobbying Regulation*⁶ wurden Mindestanforderungen an ein Lobbyregister formuliert:

- Eine Registrierungspflicht für alle Lobbyakteure: Eintragen müssen sich alle Lobbyarbeit betreibenden Verbände, Unternehmen, Stiftungen oder Organisationen, aber auch diejenigen, die im Auftrag verschiedener Kunden arbeiten. Das können Lobbyagenturen, Anwaltskanzleien oder auch Einzellobbyist:innen sein. Dies setzt eine klare Definition davon voraus, was als Lobbyarbeit gilt und wer dementsprechend unter die Registrierungspflicht fällt.
- Mit der Registrierung sollen Angaben zu Auftraggebenden verbunden sein, eine Beschreibung der Tätigkeit und des Ziels der Lobbyaktivitäten sowie Angaben zu Finanzierung und Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung.⁷
- Alle registrierten Akteure verpflichten sich zu bestimmten Verhaltensregeln. Verstöße gegen diese Regeln sowie gegen die Transparenz- und Registerpflichten werden sanktioniert.
- Das Lobbyregister soll diejenigen zu Transparenz verpflichten, die auf organisierter oder professioneller Grundlage Interes-

² LobbyControl. Enttäuschung: Koalitionsvertrag ohne Lobbyregister. Abgerufen am 27.7.2021: <https://www.lobbycontrol.de/2018/02/enttaeuschung-koalitionsvertrag-ohne-lobbyregister/>

³ OECD. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. Abgerufen am 27.7.21: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/256/256.en.pdf>

⁴ Council of Europe. Legal Regulation of Lobbying Activities in the Context of Public Decision Making. Abgerufen am 27.7.21: <https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>

⁵ LobbyControl. Open Government: Bundesregierung verweigert erneut Lobbyregister. Abgerufen am 27.7.21: <https://www.lobbycontrol.de/2019/09/open-government-bundesregierung-verweigert-erneut-lobbyregister/>

⁶ Lobbyingtransparency. International Standards for Lobbying Regulation. Abgerufen am 27.7.21: <https://lobbyingtransparency.net>

⁷ Vgl. Lobbyingtransparency. International Standards for Lobbying Regulation. Transparency. Abgerufen am 27.7.21: <https://lobbyingtransparency.net/standards/transparency/>



Die Glaskuppel des Reichstagsgebäudes soll Transparenz vermitteln – doch Lobbyismus konnte in Deutschland lange undurchsichtig bleiben.

sen gegenüber der Politik vertreten. Der Austausch zwischen Bürger:innen und Abgeordneten darf und soll davon nicht betroffen sein.

Ein Lobbyregister-Gesetz verpflichtet Lobbyist:innen zu Transparenz, nicht jedoch die Adressat:innen der Lobbyarbeit, also die Regierungen, Ministerien und Parlamente.

Ziel eines Lobbyregisters ist es, für Öffentlichkeit und Politik nachvollziehbar zu machen, wer in wessen Auftrag versucht, Gesetze und politische Entscheidungen mit welchen Mitteln zu beeinflussen.

Um auch die konkrete Beteiligung von Lobbyakteuren an der Gesetzgebung transparenter zu machen, sollte ein Lobbyregister ergänzt werden durch eine sogenannte legislative Fußspur.⁸ Eine solche Lobby-Fußspur für Gesetze würde Ministerien und Parlamente dazu verpflichten, die Mitwirkung von im Register eingetragenen Akteuren an der Gesetzgebung zu dokumentieren und zu veröffentlichen (mehr dazu im nächsten Kapitel).

Entwicklung in dieser Wahlperiode

Nach der Bundestagswahl verhandelte die Union zunächst mit FDP und Grünen über ein Regierungsbündnis. Überraschenderweise schaffte es ein Bekenntnis zum Lobbyregister in das Verhandlungspapier der Sondierungsgespräche. Doch aus dem Jamaika-Bündnis wurde nichts, und aus dem Koalitionsvertrag von Union und SPD flog das Lobbyregister in letzter Minute wieder raus. Opposition und Zivilgesellschaft sorgten dafür, dass die Forderung auf der Tagesordnung blieb. Durch Skandale wurde die Debatte immer wieder befeuert.

⁸ Die Begriffe „legislative Fußspur/legislativer Fußabdruck“ und „exekutiver Fußabdruck“ meinen im Kern dasselbe, siehe dazu auch das nächste Kapitel.

Gleich zu Beginn der Wahlperiode brachte die Linksfraktion einen Gesetzentwurf für ein Lobbyregister in den Bundestag ein.⁹ In der ersten Debatte im Bundestag zu dem Entwurf und einem weiteren Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zeigten sich die Redner:innen der Union und der FDP im Februar 2018 klar ablehnend. Man befürchtete eine „Diskreditierung politischer Interessenvertretung“¹⁰, warnte vor Bürokratie und vor Kosten für Steuerzahler:innen und vermochte kein Transparenzdefizit im Bundestag zu erkennen.¹¹

Ungewöhnliche Bündnispartner

Fürsprecher bekam ein verbindliches Regelwerk dafür in der Industrie. Wohl auch aus Sorge um die angeschlagene Reputation der Branche begründete der Verband der Chemischen Industrie (VCI) Mitte 2019 gemeinsam mit dem deutschen Zweig von Transparency International ein ungewöhnliches Bündnis, das als Allianz für Lobbytransparenz auftrat. Mit dabei sind der Bund der deutschen Industrie (BDI), der Verband Die Familienunternehmer sowie auf zivilgesellschaftlicher Seite der Naturschutzbund Deutschland (NABU) und der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv).¹²

Dass sich auch Unternehmensverbände für ein Lobbyregister aussprechen, zeigt, wie breit das Instrument mittlerweile akzeptiert wird – auch wenn es in den Details durchaus unterschiedliche Vorstellungen zur Ausgestaltung gibt.

⁹ Bundestags-Drucksache Nr. 19/00015. Umfangreiche Passagen waren aus dem von LobbyControl und Abgeordnetenwatch 2017 vorgelegten Gesetzentwurf übernommen.

¹⁰ Plenarprotokoll 19/14, S.1213. 22.2.18: <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19014.pdf#P:21521> Erläuterungen unter: LobbyControl. Lobbyregister: Wie weiter nach enttäuschendem Koalitionsvertrag?. Abgerufen am 27.7.2021: <https://www.lobbycontrol.de/2018/02/lobbyregister-wie-weiter-nach-enttaeuschemdem-koalitionsvertrag/>

¹¹ ebd.

¹² LobbyControl. Industrieverbände und NGOs fordern Lobbyregister. Abgerufen am 27.07.2021: <https://www.lobbycontrol.de/2019/06/industrieverbaende-und-ngos-fordern-lobbyregister/>

Man darf wohl annehmen, dass die Allianz für Lobbytransparenz auch bei CDU und CSU Eindruck machte. Jedenfalls wurde es nun schwerer, die Position zu vertreten, ein Lobbyregister sei mit „der Wirtschaft“ nicht zu machen.

Wandel in Trippelschritten

Der Wandel in der Unionsfraktion vollzog sich in Trippelschritten. Vorstöße in Richtung Lobbytransparenz kamen von einzelnen Abgeordneten, zu den ersten gehörte der CDU-Rechtsexperte Patrick Sensburg. Im November 2018 sagte er der *Wirtschaftswoche*: „Wir wollen bei dem Thema endlich zu einem Ergebnis kommen.“¹³ In einem Lobbyregister müssten alle Lobbyisten angeben, mit welchem Budget, in wessen Auftrag und zu welchem Thema sie Einfluss auf die Politik nehmen, so Sensburg. Das war durchaus eine bemerkenswerte Kehrtwende.

In der Unionsfraktion gab es aber offenbar noch viel Widerstand, denn um Sensburgs Vorstoß wurde es zunächst auffällig still: Während die SPD sich nach wie vor für das Lobbyregister aussprach, war von der Union lange nichts mehr zu hören. Aus Sensburgs Ankündigung, im Frühjahr 2019 einen eigenen Gesetzentwurf der Union vorzulegen, wurde nichts. Im Sommer 2019 war die Diskussion in der Unionsfraktion schließlich weiter fortgeschritten. Patrick Schnieder, Parlamentarischer Geschäftsführer der Union und für das Thema zuständiger Berichterstatter,

äußerte sich nun offener als noch in der Debatte im Februar 2018. Gegenüber dem Tagesspiegel sagt er im Juni: „Unser Ziel ist durchaus ein umfangreicheres Verzeichnis. Wer bestimmte Rechte gegenüber dem Bundestag in Anspruch nehmen will, muss sich im Verzeichnis registrieren lassen – egal ob dies ein Verband oder beispielsweise ein Unternehmen ist.“¹⁴ Dass Schnieder nur von der Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag und einem Verzeichnis statt einem Register sprach, wies allerdings bereits darauf hin, dass die Vorstellungen innerhalb der Koalition noch weit auseinander lagen – bis die Koalitionspartner auch tatsächlich miteinander über das Thema redeten, dauerte es noch bis weit in das Jahr 2020 hinein.

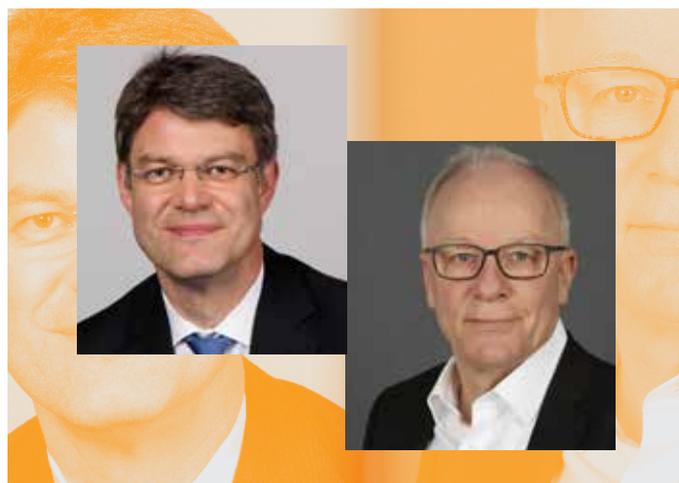
Der Amthor-Effekt

Schwung kam in die Gespräche zwischen CDU und SPD erst im Sommer 2020, als der Skandal um die Lobbytätigkeiten des Abgeordneten Philipp Amthor losbrach (siehe Kasten).

Der Druck, insbesondere auf die Union, war groß, nun rasch ein starkes Signal zu senden. Plötzlich konnte es manchen gar nicht schnell genug gehen. „Wir brauchen mehr Transparenz und deshalb noch in dieser Legislaturperiode ein vernünftiges Lobbyregister“, sagte der Generalsekretär der Partei, Paul Ziemiak, der *Bild am Sonntag*.¹⁵ Und schon Anfang Juli, zu Beginn der parlamentarischen Sommerpause, lautete die Schlagzeile: „GroKo einigt sich auf Lobbyregister“.¹⁶ Doch das war eigentlich erst der Beginn ernsthafter Verhandlungen. Dass die Große Koalition (Groko) sich auf das Lobbyregister geeinigt habe, war in den kommenden Monaten noch häufig zu lesen, die Vorstellungen der Koalitionspartner lagen aber noch immer weit auseinander.

Große Differenzen in der Groko

Während die SPD sich für ein Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage aussprach, das für die Lobbyarbeit gegenüber Bundestag und Bundesregierung gelten sollte, blieb man bei der CDU auf dem Standpunkt, lediglich die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag einbeziehen zu wollen. Die CDU wollte somit kein Gesetz, sondern nur eine Reform der Geschäftsordnung des Bundestages, auf deren Grundlage das 1972 eingeführte Verbändeverzeichnis fußt.



Patrick Schnieder (CDU) und Matthias Bartke (SPD) verhandelten das Lobbyregister-Gesetz für ihre Fraktionen.

¹³ WiWo Online, 23.11.18: „CDU will nun doch ein Lobbyregister“. <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/lobbyregister-cdu-will-nun-doch-ein-lobbyregister/23669744.html>

¹⁴ tagesspiegel.de, 27.06.19: „Sie wollen ihr schlechtes Image loswerden“. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/lobbyisten-fordern-lobbyregister-sie-wollen-ihr-schlechtes-image-loswerden/24502766.html>

¹⁵ bild.de, 20.06.20: „Wir wollen keine GroKo mehr“. <https://www.bild.de/bild-plus/politik/2020/politik/klingbeil-spd-und-zimiak-cdu-wir-wollen-keine-groko-mehr-71396922>

¹⁶ Tagesschau.de, 03.07.20: „Groko einigt sich auf Lobbyregister“. Abgerufen am 25.06.21: <https://www.tagesschau.de/inland/lobbyregister-103.html>



Foto: blurAZ/Shutterstock.com

Das Lobbyregister soll endlich Transparenz schaffen: Öffentlichkeit und Politik sollen wissen, für wen Lobbyist:innen arbeiten und welche Interessen sie vertreten.

Das entspräche jedoch nicht den von den internationalen Gremien formulierten Anforderungen an ein Lobbyregister. Es bliebe eine immense Transparenzlücke: Da die meisten Gesetze in den Bundesministerien formuliert werden, wäre es völlig unzureichend, wenn nur die Lobbyarbeit gegenüber den Bundestagsabgeordneten registrierungspflichtig wäre. Und ohne gesetzliche Grundlage würde die nötige Verbindlichkeit fehlen.

Ein Schnellschuss der Großen Koalition

Die Einigung bestand zunächst nur aus groben Eckpunkten: Registrierungsspflicht für Lobbyarbeit gegenüber dem Bundestag und Sanktionen in Form von Bußgeldern bei Pflichtverletzungen. Schnell regte sich Kritik daran, dass Lobbyismus gegenüber der Bundesregierung nicht zum Geltungsbereich des Registers gehören sollte und keine legislative Fußspur vorgesehen war. Ob es ein Gesetz oder lediglich eine Änderung der Bundestags-Geschäftsordnung werden sollte, war ebenfalls nicht klar. Trotzdem lautete die Ankündigung von Union und SPD, das Lobbyregister im Herbst einführen zu wollen – bei den vielen ungeklärten Fragen und Differenzen ein durchaus ambitionierter Plan.

Anfang August sickerte ein erster Entwurf durch. Vieles blieb im Ungefähren: Immer noch war nicht klar, ob es um ein Gesetz oder nur um die Geschäftsordnung gehen sollte. Transparenz über die Kund:innen von Lobbyagenturen war nicht vorgesehen.

Mit dem Geltungsbereich nur für den Bundestag und ohne Nennung von Auftraggebern hätte das Lobbyregister selbst Minimalanforderungen nicht erfüllt. Wenn Agenturen, Kanzleien und andere für verschiedene Unternehmen und Verbände tätige Lobby-Dienstleister wie vorgesehen lediglich die Branchen ihrer

Kunden angeben müssen, führt das den Sinn eines Lobbyregister ad absurdum. Die Angabe „Energiebranche“ beispielsweise lässt völlig im Dunkeln, ob es sich beim Kunden um Nordstream II oder einen lokalen Stromanbieter handelt. Die heftige Kritik am Gesetzentwurf von vielen Seiten, inklusive der Allianz für Lobbytransparenz und des Lobbyist:innen-Verbands degepol, zeigte schließlich auch Wirkung.

Der erste Gesetzentwurf mit vielen Lücken

Am 8. September 2020 stimmten die Koalitionsfraktionen einem ersten Entwurf offiziell zu. Er enthielt einige wesentliche Verbesserungen. Zuvorderst war nun endlich klar: Das Lobbyregister wird per Gesetz eingeführt, was die Union bis dahin noch abgelehnt hatte. Außerdem wurde präzisiert, dass Lobbyakteure, die im Auftrag Dritter tätig sind, konkrete Angaben zu ihren Auftraggebern machen müssen.¹⁷

Doch an vielen Stellen wies der Gesetzentwurf weiterhin große Lücken und Mängel auf. Allen voran: Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung und ihren Ministerien blieb weiterhin vollständig vom Geltungsbereich des Registers ausgenommen. Zudem sollten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften weitgehend von der Registrierungsspflicht ausgenommen werden. Darüber hinaus blieben die von Lobbyakteuren verlangten Angaben zu ihrer Finanzierung sowie zu den Themen und Zielen der Lobbyarbeit sehr dürftig. Über diese und viele weitere Punkte wurde im weiteren Verlauf noch viel verhandelt.

¹⁷ LobbyControl. Lobbyregister-Gesetz: Einige Verbesserungen – Lücken bleiben. Abgerufen am 27.7.21: <https://www.lobbycontrol.de/2020/09/lobbyregister-gesetz-einige-verbesserungen-luecken-bleiben/>



Das Lobbyregister soll nicht nur Interessenvertretung gegenüber Mitgliedern des Bundestags erfassen. Auch bei Kontakt zur Bundesregierung muss die Registrierungspflicht für Lobbyisten gelten.

Nun doch: Regierung wird Teil des Registers

An einem zentralen Punkt ging es aber nun überraschend schnell voran: Nur einen Tag nachdem der Gesetzentwurf offiziell vorgestellt wurde, sagte Vizekanzler und Finanzminister Olaf Scholz (SPD) während einer Befragung im Bundestag zum Cum-Ex-Skandal, er persönlich glaube, „dass das, was wir im Bereich der Regelung zum Lobbyregister für Abgeordnete vornehmen, selbstverständlich in entsprechender Form für Regierungen auch gelten soll.“¹⁸ Für die Bundesregierung als solche könne er allerdings nicht sprechen, so Scholz. Bundeskanzlerin Merkel hatte nämlich erst zwei Wochen zuvor in ihrer Sommer-Pressekonferenz auf eine Frage zum Wirecard-Skandal hin (siehe ab S. 25) ein Lobbyregister bzw. überhaupt mehr Transparenz für die Bundesregierung abgelehnt.¹⁹

Für Merkel und die Union war Scholz' Aussage sehr unangenehm. Die Position, das Lobbyregister solle nur für den Bundestag gelten, ließ sich nicht mehr halten: Nur einen Tag später wandte sich die Unionsfraktion mit der Mitteilung an die Presse: „Wir schaffen ein Lobbyregister für Bundestag und Bundesregierung.“²⁰ Das Innenministerium habe zugesagt, dass sich die „Ministerien unserer Regelung anschließen wollen“, sagte Patrick Schnieder. Damit war klar: Der Gesetzentwurf, der am nächsten Tag, dem 11. September, in 1. Lesung im Bundestag beraten werden sollte, war

¹⁸ Plenarprotokoll 19/172, 09.09.20: <https://dserver.bundestag.de/btp/19/19172.pdf#P.21521>

¹⁹ Bundesregierung, Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel am 28. August 2020: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-am-28-august-2020-1781008>

²⁰ Handelsblatt.com, 10.09.20: „Lobbyregister nun auch für Bundesregierung“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/strategische-einflussnahme-lobbyregister-nun-auch-fuer-bundesregierung/26176796.html>

nicht mehr aktuell. Es ist schon bemerkenswert, dass bereits am Tag der ersten Beratung eines Gesetzentwurfs die einbringenden Fraktionen einen substantiellen Änderungsantrag ankündigen.

Aber: Wer ist die Bundesregierung?

Es war allerdings nicht damit getan, im Gesetzentwurf hinter „Bundestag“ einfach überall „und Bundesregierung“ zu schreiben. Denn Union und SPD waren sich uneins, wer mit „Bundesregierung“ gemeint war: Nur die Kanzlerin und das Kabinett, also die Ministerinnen und Minister? Gehören nicht auch die Bundesministerien zur Sphäre der Bundesregierung? SPD und lobbykritische Organisationen pochten darauf, dass auch die Lobbyarbeit gegenüber den Ministerien mitsamt allen Fachabteilungen und Referaten registrierungspflichtig sein sollte. Die Union sah das anders und wollte allenfalls noch die parlamentarischen Staatssekretär:innen einbeziehen.

Auch andere Punkte kamen nun nochmals – oder erstmals explizit – auf den Verhandlungstisch. Das reichte von der Frage der Definition von Lobbyarbeit, über die Ausnahmen und die von den Lobbyakteuren zu leistenden Angaben bis hin zum Verhaltenskodex für Interessenvertreter:innen.

Am kritischsten war aber die fundamentale Differenz zwischen Union und SPD bei der legislativen Fußspur (bei der Groko „exekutiver Fußabdruck“ genannt). Die SPD-Fraktion und das Justizministerium wollten diesen Lobby-Fußabdruck für Gesetze als Teil des Lobbyregister-Gesetzes beschließen. Die Unionsfraktion, Kanzleramt und Innenministerium lehnten dies ab. An diesem Punkt drohten die auch ansonsten nicht einfachen Verhandlungen komplett zu scheitern.

Verhandlungen scheitern mehrmals beinahe

Ende Oktober wurden die Differenzen zwischen Christine Lambrechts Justizministerium (BMJV) und Horst Seehofers Innenministerium (BMI) offenbar: Das BMJV wies den vom BMI erarbeiteten Entwurf als „absolut unzureichend“ zurück und verschickte eine überarbeitete Version. Lambrechts Haus kritisierte nicht nur das Fehlen der Fußspur, sondern geißelte den engen Fokus des BMI auf die Führungsebene der Ministerien als „nicht sachgerecht“²¹.

Das BMI hatte argumentiert, auf den unteren Ebenen der Ministerien stünden administrative Aufgaben im Vordergrund. Jedoch:

²¹ sueddeutsche.de, 29.10.20: „Lambrecht und Seehofer uneins über Lobbyregister“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/lobbyregister-seehofer-lambrecht-1.5097782>

Genau dort werden die Gesetzentwürfe formuliert und wichtige Entscheidungen vorbereitet. Entsprechend viel Lobbyarbeit findet deshalb dort statt.

Der Kompromiss lautete am Ende: Die Ministerien werden bis zur Ebene der Unterabteilungsleiter:innen einbezogen (zwei Ebenen unterhalb der Staatssekretäre:innen). Die Fachreferate blieben damit außen vor, was die Transparenzorganisationen einstimmig kritisierten. Aus unserer Sicht war der Kompromiss gerade noch akzeptabel, da es nur sehr wenige Lobbyakteure geben dürfte, die *ausschließlich* auf der Ebene der Fachreferate tätig sind und so nicht unter die Registrierungspflicht fallen.

Doch bevor es zu dem Kompromiss kam, spitzte sich der Streit immer wieder zu. Im Dezember 2020 hieß in den Medien: „Lobbyregister für den Bundestag droht zu scheitern“²², es wurde weiterverhandelt, und im Februar wieder: „Lobbyregister droht zu scheitern“²³. Es ging unter anderem um die Frage, ob die Lobbyarbeit gegenüber den Mitarbeitenden von Bundestagsabgeordneten zur Registrierungspflicht führen sollte, und um einen einheitlichen Verhaltenskodex für Lobbyist:innen. Die SPD war jeweils dafür, die Union dagegen – eine verfahrenere Situation.

Dann brach der Großskandal über Maskengeschäfte mehrerer Unionsabgeordneter los (siehe ab S. 55). Und wie schon beim Fall Amthor wirkte die öffentliche Entrüstung segensreich auf die Verhandlungen. Am 2. März, eine Woche nach Beginn des Maskenskandals, verkündete die Tagesschau: „Union und SPD einigen sich auf Lobbyregister“.²⁴

Die Union behielt die Oberhand beim „exekutiven Fußabdruck“ – er fiel im finalen Kompromiss unter den Tisch. Dafür setzte sich die SPD an anderer Stelle durch: Mitarbeitende von Abgeordneten und Fraktionen waren nun klar im Geltungsbereich des Gesetzes – und Lobbyakteure mussten nun einem verbindlichen Verhaltenskodex zustimmen. Zudem müssen die Namen von Lobbyist:innen genannt werden, wogegen sich die Union ausgesprochen hatte. Damit wird im Lobbyregister sichtbar sein, wenn etwa ehemalige Politiker:innen im Dienste von Lobbyagenturen Türen öffnen. Am 25. März wurde das Gesetz vom Bundestag beschlossen, in Kraft treten soll es zum Jahresbeginn 2022.

Es handelt sich dabei klar erkennbar um einen Kompromiss, somit hat das Gesetz Licht- und Schattenseiten.

²² RND.de, 9.12.20: „Lobbyregister für den Bundestag droht zu scheitern“. <https://www.rnd.de/politik/lobbyregister-fur-den-bundestag-droht-zu-scheitern-SDVOQGDPQ5CMGHH5OP3GVQ.html>

²³ Deutschlandfunk, 10.02.21: „Streit um mehr Transparenz – Lobbyregister droht zu scheitern“. Abgerufen am 25.06.21: <https://www.deutschlandfunk.de/streit-um-mehr-transparenz-lobbyregister-droht-zu-scheitern.1773.de.html>

²⁴ Tagesschau.de, 02.03.21: „Union und SPD einigen sich auf Lobbyregister“. <https://www.tagesschau.de/inland/lobbyregister-einigung-101.html>

BEWERTUNG UND POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Mit der Einführung eines verpflichtenden und sanktionsbewehrten Lobbyregisters auf gesetzlicher Grundlage ist eine zentrale Forderung von LobbyControl erfüllt. Einige Aspekte sind gut oder zumindest ausreichend geregelt. In anderen wesentlichen Punkten sollte das Gesetz jedoch nachgebessert werden:

PROS & CONS DES LOBBYREGISTER-GESETZES

PRO

-  Gilt für Bundestag und Bundesregierung
-  Gilt für alle Lobbyakteure inklusive Anwaltskanzleien
-  Auftraggeber:innen müssen genannt werden
-  Finanzangaben werden verlangt
-  Namen von Lobbyist:innen werden veröffentlicht
-  Einheitlicher Verhaltenskodex
-  Verbot von erfolgsabhängigen Honoraren
-  Sanktionen bei Verstößen

CONTRA

-  Lobby-Fußabdruck für Gesetze fehlt
-  Zu weitgehende Ausnahmen für Arbeitsgeberverbände, Gewerkschaften, Kirchen
-  Finanzangaben können verweigert werden
-  Ziele der Lobbyarbeit müssen nicht angegeben werden
-  Register wird von keiner unabhängigen Stelle geführt
-  Bei Agenturen: Keine Aufschlüsselung nach Lobbyausgaben und -zielen pro Auftrag

Reichweite der Registrierungspflicht

Das Gesetz gilt für alle, die Lobbyarbeit gegenüber Bundestag, Bundesregierung und Ministerien machen oder beauftragen. Das ist grundsätzlich positiv, jedoch sollte die Registrierungspflicht auf die Lobbyarbeit gegenüber den Ministerien insgesamt ausgedehnt werden. Nur die Leitungsebene einzubeziehen reicht nicht.

Das Gesetz definiert Lobbyarbeit („Interessenvertretung“) recht weit und kann damit im Prinzip alle Typen von Lobbyakteuren erfassen (zu den Ausnahmen s. u.). Das ist gut und wichtig. Positiv hervorzuheben ist, dass das Gesetz keine pauschalen Ausnahmen für Anwäl:innen oder Anwaltskanzleien vorsieht. Diese müssen sich ebenfalls registrieren und Angaben zu Auftraggebern machen, wenn die Tätigkeit auf den Erlass, die Änderung oder die Unterlassung einer rechtlichen Regelung durch Bundestag oder Bundesregierung zielt.

Kriterien für die Registrierungspflicht

Das Gesetz sieht vier Kriterien für die Auslösung der Registrierungspflicht vor, von denen eines zutreffen muss. Lobbyakteure müssen sich dann registrieren, wenn die Interessenvertretung *regelmäßig betrieben* wird (Kriterium 1) oder *auf Dauer angelegt* ist (Kriterium 2). Was darunter jeweils zu verstehen ist, führt das Gesetz jedoch leider nicht konkret aus. Auf jeden Fall sollten hierunter beispielsweise Unternehmen und Verbände fallen, die Mitarbeitende eigens für „Public Affairs“ oder „Government Relations“ beschäftigen.

Das dritte Kriterium ist vor allem für Lobbyagenturen und -kanzleien sowie selbstständige Einzelloobbyist:innen relevant. Laut Gesetz ist die Interessenvertretung registrierungspflichtig sobald sie *geschäftsmäßig für Dritte betrieben* wird. Hier ist es also unerheblich, ob die Lobbyarbeit regelmäßig betrieben wird oder auf Dauer angelegt ist: Sobald ein Auftragsverhältnis zur Interessenvertretung besteht, gilt unmittelbar die Registrierungspflicht. An dieser Stelle ist das Gesetz begrüßenswert eindeutig.

Das vierte Kriterium zielt auf Lobbyakteure ab, die nur punktuell aktiv werden, sonst aber keine Lobbyarbeit betreiben. Demnach müssen sie sich eintragen, wenn sie *innerhalb der letzten drei Monate mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte* hatten (Kriterium 4).

Bisher konnten Lobbyisten Einfluss nehmen, ohne dass nachvollziehbar war, für wen sie arbeiten. Das Lobbyregister soll das ändern.

Insgesamt dürfte der größte Teil der relevanten Lobbyakteure unter eines der vier genannten Kriterien fallen. Sollten sich hier dennoch Lücken ergeben und einzelne Akteure versuchen, die Registrierungspflicht durch haarspalterische Auslegung zu umgehen, muss an dieser Stelle nachgebessert werden.

Zu weitreichende Ausnahmen von der Registrierungspflicht

Die Liste der vom Gesetz ausgenommenen Akteure ist recht lang und im Verlauf der Verhandlungen immer länger geworden. Richtige und notwendige Ausnahmen betreffen etwa Tätigkeiten der Presse oder die politischen Parteien. Kritisch sind dagegen die umfassenden Ausnahmen für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu sehen. Kirchen und Sozialpartner sind in Deutschland bedeutsame Lobbyakteure. Ihr besonderer verfassungsrechtlicher Status sollte sich zwar auch in einem Lobbyregister-Gesetz widerspiegeln – doch die Ausnahmen hätten bei weitem nicht so pauschal und allgemein ausfallen dürfen.



Foto: Pressmaster/Shutterstock.com

Angaben der Lobbyakteure ausbaufähig

Das Gesetz verlangt neben allgemeinen Daten Angaben zu Auftraggebern, Interessen- und Vorhabenbereich, Namen und Anzahl von beschäftigten Lobbyist:innen, Lobbyausgaben und zur Herkunft von größeren Zuwendungen.

Problematisch ist, dass keine konkreten Angaben dazu verlangt werden, worauf die Lobbyarbeit jeweils genau zielt, also zum Beispiel auf welches Gesetz. Lobbyagenturen und -kanzleien müssen zudem nicht für jeden Auftraggeber den Gegenstand und Umfang des Auftrags nennen. In diesen Punkten ist (nicht nur) das EU-Transparenzregister besser. Dort lässt sich zumindest die Größenordnung eines Lobbyauftrags ablesen. Es macht einen Unterschied, ob eine Agentur im Gegenwert von einer Million oder 5.000 Euro für einen Kunden tätig ist. Im deutschen Register müssen Lobbydienstleister dagegen nur ausweisen, wie hoch ihre Aufwendungen für Lobbyarbeit insgesamt sind – wenn diese Angabe nicht ohnehin verweigert wird (siehe unten).

Diese Defizite sind besonders kritisch, da der exekutive Fußabdruck ebenfalls fehlt. So bleibt insgesamt im Dunkeln, welche Lobbyakteure auf welche Gesetze oder politischen Programme mit welchem eingesetzten Budget einwirken. Hier sollte auf jeden Fall nachgebessert werden.

Finanzangaben

Im Dunkeln könnte auch einiges bleiben, was Finanzangaben betrifft. Zwar verlangt das Gesetz Angaben zur Finanzierung ebenso wie zu Lobbyaufwendungen, was wir sehr begrüßen. In diesem Punkt geht das deutsche Lobbyregister sogar über das hinaus, was in den meisten anderen Ländern, die ein Lobbyregister führen, verlangt wird. In Frankreich oder Irland zum Beispiel werden gar keine Angaben zur Herkunft der Finanzierung verlangt. Im final verabschiedeten Gesetz werden im Vergleich zum ersten Entwurf Personalkosten bei den Lobbyaufwendungen nicht mehr ausgeklammert, das ist gut. Aber: Diese Angaben können verweigert werden. Das hat dann zwar Konsequenzen: Wer die Angaben nicht macht, wird in einer gesonderten öffentlichen Liste im Lobbyregister geführt, darf sich nicht „registrierte:r Interessenvertreter:in“ nennen und erhält unter Umständen keinen Hausausweis für den Bundestag. Gewichtiger dürfte sein, dass im Verweigerungsfall auch die Teilnahme an Anhörungen im Bundestag oder in Ministerien erschwert wird. Allerdings sind all diese Punkte nicht für alle Lobbyakteure gleichermaßen relevant. Unternehmen und Lobbyagenturen sitzen selten in Anhörungen. Einen Hausausweis für den Bundestag zu haben oder nicht macht in der Praxis kaum einen Unterschied.

Konsequenter wäre es daher, wenn die Finanzangaben für alle gleichermaßen verpflichtend wären. Das aber auch nur, wenn die verlangten Angaben geeignet sind, Lobbystrukturen aufzuzeigen und zugleich legitime Schutzinteressen der Interessenvertreter:innen zu wahren. Eine gewisse Schieflage ergibt sich nämlich zwischen den vornehmlich durch Spenden finanzierten Organisationen einerseits und Akteuren wie Lobbyagenturen und Unternehmen andererseits. Lobbyagenturen und andere im Auftrag tätige Akteure müssen nicht aufschlüsseln, wie hoch die Summen sind, die sie von einzelnen Kunden erhalten. Unternehmen müssen nicht angeben, zu welchen konkreten Prozessen sie Lobbyarbeit machen. Auf der anderen Seite müssen aber Schenkungen, dazu gehören Spenden, recht detailliert ab 20.000 Euro offengelegt werden. Das betrifft zwar nicht nur zivilgesellschaftliche Organisationen, aber vermutlich vor allem. Diese müssen nun die Namen von solchen Großspender:innen im Lobbyregister vermerken – oder die Finanzangaben vollständig verweigern, was dann zu den erwähnten Konsequenzen führt. Während gegen Transparenz über die Finanzierung von Organisationen nichts einzuwenden ist – im Gegenteil –, ist es doch auffällig, dass das Gesetz an dieser Stelle ziemlich scharf und umfassend ist, während an anderer Stelle bewusste Lücken geschaffen werden.

Bedauerlich ist weiterhin, dass keine gesonderte Angabe erfolgen muss zu Beschäftigten, die innerhalb der letzten Jahre selbst noch in der Politik tätig waren. Immerhin müssen die Namen derjenigen Ex-Politiker:innen angegeben werden, die als Lobbyist:innen in unmittelbarem Kontakt mit Politiker:innen stehen.

Kontrolle und Sanktionen

Die besten Regeln und Vorschriften taugen nichts, wenn ihre Einhaltung nicht kontrolliert wird und Verstöße keine Folgen haben. Daher ist es gut, dass das Gesetz einen neuen Ordnungswidrigkeits-Tatbestand schafft, mit allen Konsequenzen: Wer sich trotz Pflicht nicht registriert oder falsche Angaben macht, begeht künftig eine Ordnungswidrigkeit, die ein Bußgeld zur Folge haben kann. Die Höhe des Bußgeldes beträgt dabei maximal 50.000 Euro. Das ist für große Verbände und Unternehmen sicher keine schmerzhaft Summe. Hier dürfte die negative Wirkung auf die Reputation wichtiger sein.

Die Bundestagsverwaltung, die die Aufsicht über das Register führen wird, kann auf polizeiliche oder staatsanwaltschaftliche Ermittlungskompetenzen zurückgreifen, wenn es den begründeten Verdacht auf Verstöße gibt. Immerhin. Doch grundsätzlich ist die Bundestagsverwaltung aus unserer Sicht nicht die richtige Stelle für die Registerführung. Hierfür hätten wir uns eine:n unabhängige:n Beauftragte:n für Transparenz und Integrität gewünscht,

mit mehr Möglichkeiten ausgestattet und sinnvollerweise auch zuständig für die Aufsicht in verwandten Bereichen wie etwa der Parteienfinanzierung. Die Bundstagsverwaltung muss auf jeden Fall mit genügend zusätzlichen Ressourcen und Personal ausgestattet werden, um das Register ordentlich führen und die Richtigkeit der Angaben überprüfen zu können.

Die zentralen Kritikpunkte in der Übersicht:

- Die Lobby-Fußspur für Gesetze („exekutiver/legislativer Fußabdruck“) fehlt.
- Lobbytreffen von Regierungsmitgliedern werden weiterhin nicht veröffentlicht.
- Lobbyakteure müssen nicht angeben, worauf ihre Lobbyarbeit genau zielt.
- Lobbydienstleister müssen zwar Auftraggeber benennen, aber Lobbyausgaben und Ziele nicht pro Auftrag ausweisen.
- Angaben zu Finanzierung und Lobbyausgaben können verweigert werden.
- Weitreichende Ausnahmen insbesondere für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Kirchen.

Auf der Plus-Seite steht:

- Lobbyarbeit gegenüber Bundestag und Bundesregierung sowie (teilweise) Ministerien führt zur Registrierungspflicht.
- Auftraggeber müssen klar benannt werden.
- Anwalt:innen und Kanzleien, die Auftrags-Lobbyarbeit im Sinne des Gesetzes machen, müssen sich ebenfalls registrieren.
- Die Registrierungspflicht ist gesetzlich verankert, Verletzungen führen zu Sanktionen bis hin zu Bußgeldern.
- Es gibt einen einheitlichen Verhaltenskodex für alle Lobbyist:innen.
- Erfolgsabhängige Honorare für Lobbyist:innen sind künftig untersagt.

Trotz aller Schwächen ist mit der Einführung des verpflichtenden, sanktionsbewehrten Lobbyregisters ein wichtiger Meilenstein hin zu mehr Transparenz und klaren Regeln beim Lobbyismus erreicht.



Foto: Olaf Kosinsky – kosinsky-ccu/WikimediaCommons Lizenz CCBY-SA3.0-de

„IST PHILIPP AMTHOR KÄUFLICH?“

Im Juni 2020 enthüllte *Der Spiegel* unter dieser Schlagzeile, wie der CDU-Politiker Philipp Amthor sich für das US-amerikanische Start-Up Augustus Intelligence einsetzte und später Aktienoptionen und einen Direktorenposten in dieser Firma erhielt. Eine intensive Debatte über Lobbyismus, Nebentätigkeiten, Interessenkonflikte und die Grenzen des Abgeordnetenmandats war die Folge.

Amthor hatte 2018 auf dem Abgeordneten-Briefpapier des Bundestages an Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier geschrieben, um politische Unterstützung für das Unternehmen einzuwerben. Er bat um einen gemeinsamen Termin mit Wolfgang Haupt, einem der Gründer von Augustus Intelligence: „Mein Bundestagsbüro steht Ihrem Ministerbüro jederzeit gern für eine Terminfindung zur Verfügung und übernimmt dann gern auch die Koordination des Termin mit Augustus.“ (Herv. i. O.)²⁵

Amthor diente dem Unternehmen als Türöffner ins Wirtschaftsministerium. Den Brief hatte er den Recherchen zufolge mit Augustus Intelligence abgestimmt. Hinterher, so steht es laut

²⁵ Abgeordnetenwatch.de. Wie Philipp Amthor zum Türöffner für Augustus Intelligence wurde. Abgerufen am 27.07.21: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyismus/wie-philipp-amthor-zum-tueroeffner-fuer-augustus-intelligence-wurde/>

Spiegel in internen Unterlagen, wurde Amthor im Unternehmen für den „geilen Brief“ gefeiert.²⁶ „Wir müssen uns echt bei ihm bedanken“, so war in einem Chat zu lesen.

Dass Abgeordnete sich für Anliegen einzelner Unternehmen, meist aus dem eigenen Wahlkreis, einsetzen, ist nicht ungewöhnlich und auch nicht an sich problematisch. Dass sich ein Abgeordneter so stark für ein US-Start-Up engagiert, ist schon weniger gewöhnlich. Wirklich problematisch ist es, wenn es finanzielle Beziehungen zu dem protegierten Unternehmen gibt. Das war bei Amthor und Augustus zum Zeitpunkt des Briefs zwar noch nicht der Fall. Amthor erhielt aber rund ein halbes Jahr später 2.817 Aktienoptionen des Unternehmens. Nach den damals geltenden Regeln im Bundestag musste Amthor diese Optionen nicht anzeigen. Bis zu den Spiegel-Recherchen blieb der Sachverhalt daher öffentlich unbekannt. Die Verquickung von Mandat und privaten finanziellen Interessen war dennoch offensichtlich: Je besser es Augustus Intelligence wirtschaftlich gehen würde, desto höher der Wert von Amthors Optionsscheinen.

Amthor selbst reagierte auf die Enthüllungen mit einer schmallip-pigen Entschuldigung, ohne zu den Vorwürfen etwas Substantielles zu sagen oder zur Aufklärung beizutragen. Er gab Direktorenposten sowie Aktienoptionen wieder ab und trat als Mitglied des Untersuchungsausschusses zum Terroranschlag am Breitscheidplatz in Berlin zurück. Letzteres wurde notwendig, da der ehemalige Verfassungsschutz-Chef Hans-Georg Maaßen, der als Zeuge in den Ausschuss geladen war, ebenfalls für Augustus Intelligence tätig war und Amthors Interessenkonflikt somit die Ausschussarbeit kontaminierte. Weiterhin trat Amthor nicht wie geplant zur Wahl als CDU-Landesvorsitzender in Mecklenburg-Vorpommern an und legte eine weitere Nebentätigkeit bei der internationalen Anwaltskanzlei White & Case nieder. An der Aufklärung der Vorwürfe wirkte er jedoch ebenso wenig mit wie seine Fraktion und Partei. Bis heute bleibt offen, inwieweit der Direktorenposten und die Aktienoptionen ein Dankeschön für den Einsatz bei der Bundesregierung waren. So steht der Verdacht der Käuflichkeit weiterhin im Raum, auch wenn Amthor keine der damals

geltenden Regeln verletzte. Amthor und seine Partei setzen offenbar darauf, die Sache auszusitzen. Das zeigt sich auch darin, dass Amthor im Frühjahr 2021 auf den ersten Listenplatz seines Landesverbands für die Bundestagswahl gewählt wurde.

Sowohl die Staatsanwaltschaft als auch die Bundestagsverwaltung stellten ihre Ermittlungen wegen möglicher Regelverstöße ein bzw. begannen diese erst gar nicht. Die Generalstaatsanwaltschaft Berlin argumentierte, ein Anfangsverdacht wegen Abgeordnetenbestechung liege nicht vor, da es sich um „Tätigkeiten außerhalb des Mandats“ handele, „die einen in der Zuständigkeit einer anderen Stelle liegenden Vorgang beeinflussen sollen“. Wenn lediglich die Autorität des Mandats oder die Kontakte des Mandatsträgers genutzt werden, falle das nicht unter die Strafnorm.²⁷ Diese Argumentation beruht letztlich darauf, dass der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung zu schwach formuliert ist (siehe dazu S. 54).

Die Bundestagsverwaltung konnte im Fall Amthor ebenfalls keinen Regelverstoß erkennen.²⁸ Auch dies sagt mehr über die Laxheit der Regeln als über die Verwerflichkeit des Tuns aus.²⁹ Tatsächlich sahen die Verhaltensregeln für Abgeordnete keine Anzeigepflicht für Aktienoptionen vor und verboten nicht einmal die entgeltliche Lobbyarbeit neben dem Mandat. Dies wurde mit dem unter dem Druck der Maskenaffäre verschärften Abgeordnetengesetz schließlich geändert (siehe ab S. 48). Der Fall Amthor wäre in dieser Form künftig nicht mehr möglich.

Der Skandal trieb die bereits begonnenen Verhandlungen zwischen Union und SPD über das Lobbyregister entscheidend voran. Unwahrscheinlich, dass es ohne die öffentliche Empörung über Amthors Lobbyarbeit im Spätsommer 2020 zu einem Gesetzentwurf gekommen wäre.

²⁷ Legal Tribune Online, 22.07.20: „Staatsanwaltschaft ermittelt nicht gegen Philipp Amthor“. <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/gsta-berlin-leitet-kein-ermittlungsverfahren-gegen-philipp-amthor-wegen-besteichlichkeit-ein/>

²⁸ Spiegel Online, 06.08.20: „Bundestag stellt Prüfverfahren gegen Amthor ein“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/philipp-amthor-bundestag-stellt-pruefverfahren-gegen-cdu-politiker-ein-a-c1b0befb-c88f-4fa8-a561-8ac335efd0d2>

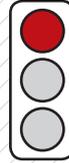
²⁹ Sueddeutsche.de, 06.08.20: „Empfindliche Grauzone“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/philipp-amthor-empfindliche-grauzone-1.4991354>

²⁶ Spiegel 2020: „Ist Philipp Amthor käuflich?“. Ausgabe 25/20.

Transparenz im Gesetzgebungsprozess – Legislative Fußspur

Gesetzentwürfe entstehen meist in den Bundesministerien, bevor sie in den Bundestag eingebracht werden. Für Lobbyist:innen ist die frühe Entwurfsphase besonders wichtig – denn hier haben Einflussnahmen größere Chancen. Eine legislative Fußspur würde nachzeichnen, wie der Lobbyeinfluss auf die Gesetzesformulierung konkret aussah. Damit wäre die Fußspur eine wichtige Ergänzung des Lobbyregisters. Während die SPD eine solche Fußspur zusammen mit dem Lobbyregister-Gesetz beschließen wollte, lehnten CDU/CSU sowie das Kanzleramt dies ab. Trotz intensiver Verhandlungen gab es in diesem Punkt keine Einigung innerhalb der großen Koalition.

UNSERE BEWERTUNG



→ Die Ampel steht weiterhin auf rot.

HINTERGRUND

Transparenz von Lobbyeinflüssen hat grundsätzlich zwei Seiten: Zum einen ist es wichtig zu wissen, wer (für wen) Einfluss nimmt, zum anderen wie und worauf. Schematisch gesprochen, macht ein Lobbyregister (siehe vorangegangenes Kapitel) vor allem den ersten Aspekt sichtbar, eine legislative Fußspur den zweiten. Je nach konkreter Ausgestaltung kann (und sollte) allerdings auch das Lobbyregister Informationen darüber enthalten, auf welche Entscheidungen oder Gesetze Lobbyakteure Einfluss zu nehmen versuchen und mit welchen Mitteln.³⁰

Das Lobbyregister verpflichtet diejenigen zu Transparenz, die von außen auf Politiker:innen, Parlamente, Regierungen und Behörden einwirken, also die Lobbyist:innen. Die Fußspur nimmt spiegelbildlich dazu Adressaten der Lobbyarbeit in die Pflicht: Sie sollen offenlegen, wie Interessenvertreter:innen an der Entstehung von Gesetzen beteiligt waren oder versuchten, darauf einzuwirken. Dazu gehört die Offenlegung von Dokumenten und die Dokumentation von Treffen und anderen Interaktionen zwischen Politik und Lobby.

Eine legislative Fußspur liefert somit wichtige Informationen darüber, ob unterschiedliche Interessen an der Entstehung eines Gesetzes beteiligt waren, welche jeweils berücksichtigt wurden und wie ausgewogen die Beteiligung war. Das schafft einen starken Anreiz für die Politik, aktiv auf Ausgewogenheit zu achten und es zu vermeiden, nur mit einigen wenigen, besonders gut vernetzten oder lautstarken Interessengruppen Gesetzentwürfe zu beraten. Darüber hinaus erleichtert sie dem Parlament die demokratische Kontrolle der Regierung und liefert den Medien Informationen, die eine differenzierte Berichterstattung erleichtern.

Für Lobbyist:innen ist die Frühphase der Entstehung von Gesetzen besonders interessant, da die Einflussmöglichkeiten meist umso größer sind, je weniger Formulierungen bereits festgeklopft

wurden. Die meisten Gesetze werden in den Bundesministerien erarbeitet und in einem ersten Entwurf formuliert, dem sogenannten Referentenentwurf. Bevor ein Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht wird, führen die Ministerien eine Abstimmung innerhalb der Bundesregierung durch und beteiligen Verbände und andere Interessenvertretungen. Dies geschieht sowohl formal im Rahmen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) als auch informell. Interessenvertreter:innen tragen der Politik ihre Anliegen aber auch proaktiv vor.

Bereits in der letzten Wahlperiode begann das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen zu veröffentlichen, die im Rahmen der formalen Verbändebeteiligung eingeholt wurden. Weitere Ressorts zogen nach, wenn auch nicht ganz freiwillig: Durch massenhafte Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) hatten die Plattformen FragdenStaat und abgeordnetenwatch.de die Ministerien gehörig unter Druck gesetzt.³¹

ENTWICKLUNG IN DIESER LEGISLATURPERIODE

Zu Beginn der Wahlperiode war Transparenz im Gesetzgebungsprozess kein Thema in der schwarz-roten Koalition. Die SPD hatte sich zwar zuvor für eine verbindliche Fußspur ausgesprochen, in den Koalitionsvertrag fand das Anliegen aber – wie auch das Lobbyregister – keinen Eingang.

Nur die Ministerien sprachen nach der Wahl darüber, wie mit der Veröffentlichung von Stellungnahmen weiter zu verfahren sei. Der Verwaltungsaufwand bei der massenhaften Herausgabe einzelner Stellungnahmen infolge von IFG-Anfragen ist hoch, es musste eine andere Lösung her. Im November 2018 beschloss das Bundeskabinett mit der „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz im Gesetzgebungsverfahren“, die Stellungnahmen sowie

³⁰ Das beschlossene Lobbyregister auf Bundesebene (siehe voriges Kapitel) zeigt in dieser Hinsicht deutliche Schwächen. Anders als z. B. im EU-Transparenzregister müssen die Lobbyakteure hier nicht angeben, auf welches Gesetzesvorhaben ihre Lobbyarbeit abzielt. Umso wichtiger wäre daher ein Instrument wie die legislative/exekutive Fußspur.

³¹ FragdenStaat. Gläserne Gesetze. Abgerufen am 29.7.21: <https://fragdenstaat.de/kampagnen/glaeserne-gesetze/>

Legislative Fußspur

Der Begriff der „legislativen Fußspur“ ist nicht einheitlich definiert, zudem tauchen in der Debatte verschiedene Begriffe auf, was oft für Verwirrung sorgt. „Fußspur“ wird für gewöhnlich synonym mit „Fußabdruck“ verwendet. Das ist die wörtliche Übersetzung aus dem Englischen, wo sich *legislative footprint* als Begriff etabliert hat. „Legislativ“ soll dabei in der Regel ausdrücken, dass es nur um die Gesetzgebung geht – und nicht auch um andere politische Prozesse, auf die Lobbyist:innen potentiell einwirken (wie etwa Vergabeverfahren). Im Prinzip würde eine legislative Fußspur also die Beteiligung von Interessenvertreter:innen über den gesamten Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens transparent machen: von der Vorbereitung in den Ministerien bis hin zur Beratung und Beschlussfassung im Parlament. In Deutschland wurde zuletzt jedoch auch der Begriff des „exekutiven Fußabdrucks“ häufig verwendet. Auch hier geht es um Gesetze, aber speziell um Transparenz hinsichtlich der Entstehung von Gesetzen (oder Verordnungen) innerhalb der Sphäre der Exekutive, also der Ministerien. Der exekutive Fußabdruck wäre damit nur ein Teil eines umfassenderen

legislativen Fußabdrucks. Mit letzterem soll Transparenz hinsichtlich der Beteiligung von Interessenvertretungen über den gesamten Verlauf eines Gesetzgebungsprozesses geschaffen werden, von der Vorbereitung und Erstellung innerhalb der Exekutive bis hin zur Beratung und Verabschiedung im Parlament. Ihrerseits sollte die exekutive Fußspur zusätzlich auch Lobbyeinflüsse auf Rechtsverordnungen erfassen, da diese ausschließlich von der Exekutive erarbeitet und beschlossen werden. LobbyControl verwendet vorwiegend „legislative Fußspur“ als Begriff, da der gesamte Gesetzgebungsprozess in den Blick genommen werden soll. Verordnungen sollten aber Teil einer entsprechenden Regelung sein, auch wenn es sich nicht im engeren Sinne um Legislativakte handelt. Um auch Lobbyeinflüsse auf andere Vorgänge oder Entscheidungen der Exekutive sichtbar zu machen, wäre zusätzlich Transparenz über alle Lobbytreffen der Leitungsebene wichtig. Eine solche Transparenz über Lobbykontakte stellt beispielsweise die EU-Kommission her, die Bundesregierung bislang nur im Einzelfall und auf Nachfrage aus dem Bundestag.



Referentenentwürfe von Gesetzen oder Verordnungen grundsätzlich zu veröffentlichen.³²

Damit war ein erster, wenn auch kleiner Schritt in Richtung einer legislativen Fußspur gemacht. Alle Ministerien veröffentlichen seitdem unaufgefordert Stellungnahmen und Referentenentwürfe. Das bedeutet jedoch keineswegs umfassende Transparenz: Zum einen werden grundsätzlich nur Stellungnahmen veröffentlicht, die im Rahmen des erwähnten formalen Beteiligungsverfahrens eingehen. Schriftliche Eingaben außerhalb des formalen Verfahrens bleiben grundsätzlich im Dunkeln. Zweitens erfolgt die Veröffentlichung nur mit Zustimmung der Urheber:innen – letztlich entscheiden also die beteiligten Lobbyist:innen, ob und wie viel die Öffentlichkeit wissen darf. Und schließlich fallen Einflussnahmen in nicht-schriftlicher Form, d. h. bei Treffen oder Telefonaten, gänzlich unter den Tisch.

Aus dem angekündigten gemeinsamen Transparenzportal der Bundesregierung wurde bis zum Ende der Wahlperiode nichts. In einem solchen zentralen Portal hätten ministeriumsübergreifend alle Stellungnahmen zu allen Gesetzen und Verordnungen übersichtlich dargestellt werden sollen. Dass es dazu nicht kam, lässt vermuten, dass der Wille zu mehr Transparenz zumindest in Teilen der Bundesregierung zu schwach ausgeprägt war. Diese Schwierigkeit zeigte sich dann auch bei den Verhandlungen im letzten Jahr der Wahlperiode.

Verhandlungen über das Lobbyregister-Gesetz

Als Union und SPD 2020 über die Ausgestaltung des Lobbyregisters verhandelten, kam auch die Frage der Offenlegung konkreter Einflussnahmen auf Gesetze und Verordnungen erneut auf die Tagesordnung. Unter dem Druck der Amthor-Affäre (siehe Kasten, S. 18) zeigte sich die Unionsfraktion im Bundestag erstmals offen für mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess.³³ Zunächst drehten sich die Verhandlungen aber zentral um die Einführung eines Lobbyregisters an sich – im ersten Textentwurf dazu war daher von einem exekutiven oder legislativen Fußabdruck nichts zu lesen.

Die SPD wollte das Lobbyregister nicht ohne einen solchen Fußabdruck beschließen. Als später die Bundesregierung um Formulierungshilfe für den Änderungsantrag zum Lobbyregister-Gesetz gebeten wurde, verschickte das federführende Innenministerium einen Entwurf, der zum Ärger der SPD-Bundestagsfraktion und

des SPD-geführten Justizministeriums keine Formulierung für einen Fußabdruck enthielt.³⁴

Justizministerin Lambrecht verweigerte die Zustimmung ihres Hauses und ließ ihre Beamt:innen im Oktober 2020 einen eigenen Vorschlag erarbeiten. Dieser sah ein zweites Kapitel für das Lobbyregister-Gesetz vor, in dem der Lobby-Fußabdruck für die Bundesministerien geregelt werden sollte. Die genaue Formulierung blieb öffentlich unbekannt, bis LobbyControl den Text im März 2021 veröffentlichte.³⁵

Justizministerium will Fußabdruck

Der Vorschlag des Justizministeriums enthielt viele Elemente einer Lobby-Fußspur für die Exekutive, wie auch LobbyControl sie fordert:

- Sämtliche Stellungnahmen sollten veröffentlicht werden, sowohl diejenigen, die im Rahmen von ministeriellen Anhörungen erfolgen, als auch alle anderen schriftlichen Eingaben, die sich auf einen Gesetzgebungsprozess beziehen.
- In der Entwurfsphase genutzte Vorarbeiten Dritter sollten ebenfalls transparent gemacht werden.
- Die Beteiligung von Dritten sollte insgesamt umfassender transparent gemacht werden: im Rahmen von Anhörungen, Arbeitsgruppen und in „sonstiger Form“.
- Auch wenn Ministerien von sich aus Dritte mit Zu- oder Vorarbeiten für einen Gesetzentwurf beauftragen, z. B. Beratungsfirmen, sollte dies dokumentiert werden.
- Gespräche von Minister:innen und Staatssekretär:innen mit Lobbyakteuren zu einzelnen Gesetzen hätten ebenfalls veröffentlicht werden müssen. Für die Ebenen unterhalb der Staatssekretär:innen hätte die jeweilige Arbeitseinheit veröffentlicht werden sollen, was aus unserer Sicht ausreichend gewesen wäre.

Die unionsgeführten Ministerien und das Kanzleramt waren jedoch strikt gegen diese weitreichende Transparenz, wie interne Dokumente zeigen.³⁶ Öffentlich warf die Union Lambrecht und der SPD vor, die „eigene politische Agenda“ zu priorisieren und damit das Lobbyregister zu blockieren. Die Verhandlungen

³² Bundesregierung. 2018. „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz im Gesetzgebungsverfahren“. Online unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/976020/1557560/3eb272d7a-dece1680649212178782fdb/2018-11-15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf>

³³ Abgeordnetenwatch.de. Wie Kanzleramt und Innenministerium die Offenlegung von Lobbyeinfluss verhinderten. Abgerufen am 29.07.21: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyismus/wie-kanzleramt-und-innenministerium-die-offenlegung-von-lobbyeinfluss-verhinderten>

³⁴ Ein erster Entwurf des BMI enthielt sehr wohl eine Formulierung zum Fußabdruck. Diese wurde dann aber offenbar in Rücksprache mit dem Kanzleramt wieder gestrichen, bevor der Text an die anderen Ressorts geschickt wurde. Das geht aus Dokumenten hervor, die abgeordnetenwatch.de durch IFG-Anfragen einsehen konnte, siehe: Ebd.

³⁵ LobbyControl. Von Union abgelehnt: Vorschlag des Justizministeriums für einen Lobby-Fußabdruck. Abgerufen am 29.07.21: <https://www.lobbycontrol.de/2021/03/von-union-abgelehnt-vorschlag-des-justizministeriums-fuer-einen-lobby-fussabdruck/>

³⁶ Abgeordnetenwatch.de. Wie Kanzleramt und Innenministerium die Offenlegung von Lobbyeinfluss verhinderten. Abgerufen am 29.07.21: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyismus/wie-kanzleramt-und-innenministerium-die-offenlegung-von-lobbyeinfluss-verhinderten>



Foto: Dragon Images/Shutterstock.com

Eine legislative Fußspur soll transparent machen, wer auf einen Gesetzestext Einfluss genommen hat und an der Erstellung mitgewirkt hat.

drohten vollständig zu scheitern.³⁷ Das wiederum wäre für beide Koalitionspartner eine herbe Niederlage gewesen. Um überhaupt voranzukommen, stimmte das BMJV schließlich der Formulierungshilfe ohne das zweite Kapitel zu, sodass der Fußabdruck aus dem Gesetzgebungsprozess herausgehalten wurde. Die SPD knüpfte dieses Nachgeben an eine Bedingung: Es sollte zumindest einen Entschließungsantrag des Bundestages geben, der die Bundesregierung auffordert, sich im Rahmen einer Änderung der Geschäftsordnung parallel zur Einführung des Lobbyregisters selbst um eine Regelung zum Fußabdruck zu kümmern.

Doch auch dazu kam es am Ende nicht. Ein Entschließungsantrag wäre zwar ohnehin für die Bundesregierung nicht bindend gewesen. Dennoch wehrte sich die Union auch dagegen, der Bundesregierung in dem Antrag eine Frist zur Umsetzung zu setzen.³⁸

Union setzt sich durch

Kanzleramt, Innenministerium und Unionsfraktion waren mit dieser Verzögerungsstrategie am Ende erfolgreich. Zähneknirschend stimmte die SPD unter dem Druck der zu Ende gehenden Wahlperiode schließlich einem Deal zu, durch den zwar das Lobbyregister verbessert wurde (siehe Kapitel ab S. 10), jede Form eines Fußabdrucks jedoch vom Tisch fiel.

Mit der ablehnenden Haltung gegenüber einer Fußspur stehen CDU und CSU zunehmend isoliert da. Durch die Verhandlungen

über das Lobbyregister-Gesetz hat die Fußspur-Forderung an Popularität gewonnen und wird sicherlich nach den Bundestagswahlen wieder auf der Agenda stehen. Die SPD hat angekündigt, sich weiter für einen Fußabdruck einzusetzen, im Wahlprogramm spricht sie nun von einem „exekutiven und legislativen Fußabdruck“. Damit ist gemeint, dass es nicht nur eine Regelung für die Bundesregierung und die Ministerien bleiben soll, sondern die Beteiligung von Externen an der Gesetzgebung auch im parlamentarischen Bereich transparenter sein soll.

Die Grünen haben das in ihrem Antrag zum Thema „saubere Politik“ ähnlich formuliert.³⁹ Auch die Linke hatte in ihren Gesetzentwurf zum Lobbyregister bereits eine Formulierung für eine legislative Fußspur eingefügt. Selbst die FDP-Fraktion fordert in ihrem Beschlusspapier zum Thema Lobbyismus neben einem Lobbyregister auch mehr Transparenz beim Gesetzgebungsprozess. Allerdings beschränkt sich die FDP hier darauf, lediglich eine Verstärkung der bisherigen Praxis der Veröffentlichung von Verbandsstellungen zu fordern.⁴⁰

Mit dieser Ausgangslage zum Ende der Legislaturperiode ist es wahrscheinlich, dass die Forderung nach einer Lobby-Fußspur für Gesetze Thema bei den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl wird. Sollte sich eine neue Regierungskoalition schnell einigen, könnte die Fußspur als zentrale Ergänzung zum Lobbyregister bereits kurz nach dessen Inkrafttreten eingeführt werden.

³⁷ Süddeutsche.de, 29.10.20: „Lambrecht und Seehofer uneins über Lobbyregister“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/lobbyregister-seehofer-lambrecht-1.5097782>

³⁸ Deutschlandfunk, 10.02.21: „Lobbyregister droht zu scheitern“. https://www.deutschlandfunk.de/streit-um-mehr-transparenz-lobbyregister-droht-zu-scheitern.1773.de.html?dram:article_id=492281

³⁹ Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode. Drucksache 19/27872: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/278/1927872.pdf>

⁴⁰ FDP-Bundestagsfraktion. 2019. „Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen!“ https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2020-01/Beschluss_Transparenz_bei_Lobbyismus.pdf

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Im neuen Lobbyregister wird es keine Informationen darüber geben, auf welche Gesetze oder Verordnungen die registrierten Interessenvertreter:innen konkret Einfluss nehmen wollen. Diese Schwäche macht es umso dringender, eine umfassende legislative Fußspur einzuführen.

Diese sollte aussagekräftige Informationen bereitstellen, die zeigen, wie ausgewogen die Einbindung von Interessengruppen war und an welcher Stelle es besonders signifikanten Einfluss gab. Die vom Bundesjustizministerium vorgeschlagene Formulierung⁴¹ ist dafür eine gute Grundlage.

Folgende Bausteine sollte eine Regierung, Ministerien und Bundestag betreffende Lobby-Fußspur für Gesetze und Verordnungen mindestens enthalten:

1. **Transparenter Austausch:** Kontakte zwischen Mitgliedern der Bundesregierung sowie Staatssekretär:innen mit Lobbyist:innen in Bezug auf ein Gesetzgebungsverfahren sollten veröffentlicht werden. Für die ministerialen Ebenen unterhalb der Staatssekretär:innen ist die Nennung der jeweiligen Abteilung oder des Referats ausreichend. Mitglieder der Bundesregierung sollten ihre Gespräche mit Lobbyist:innen grundsätzlich transparent machen, auch wenn es nicht um Rechtssetzung im engeren Sinne geht.
2. **Paper Trail:** Schriftliche Stellungnahmen sollten grundsätzlich veröffentlicht werden. Enthält schriftliche Kommunikation Vorschläge oder Erwartungen an ein Gesetz oder eine Verordnung, sollte dies ebenfalls als Stellungnahme gewertet werden. Dies sollte auch für schriftliche Eingaben von Lobbyakteuren gegenüber dem Bundestag gelten.
3. **Externer Sachverstand:** Beauftragt ein Ministerium oder eine andere Stelle externe Dienstleister im Kontext eines Gesetzgebungsvorhabens, ist diese Beteiligung zu dokumentieren und zu veröffentlichen.
4. **Herkunftsnachweis:** Werden einzelne Passagen im Gesetzestext oder in der Begründung von Dritten wörtlich oder fast wörtlich übernommen, sollte dies entsprechend gekennzeichnet und begründet werden.

⁴¹ LobbyControl. Von Union abgelehnt: Vorschlag des Justizministeriums für einen Lobby-Fußabdruck. Abgerufen am 29.07.21: <https://www.lobbycontrol.de/2021/03/von-union-abgelehnt-vorschlag-des-justizministeriums-fuer-einen-lobby-fussabdruck/>

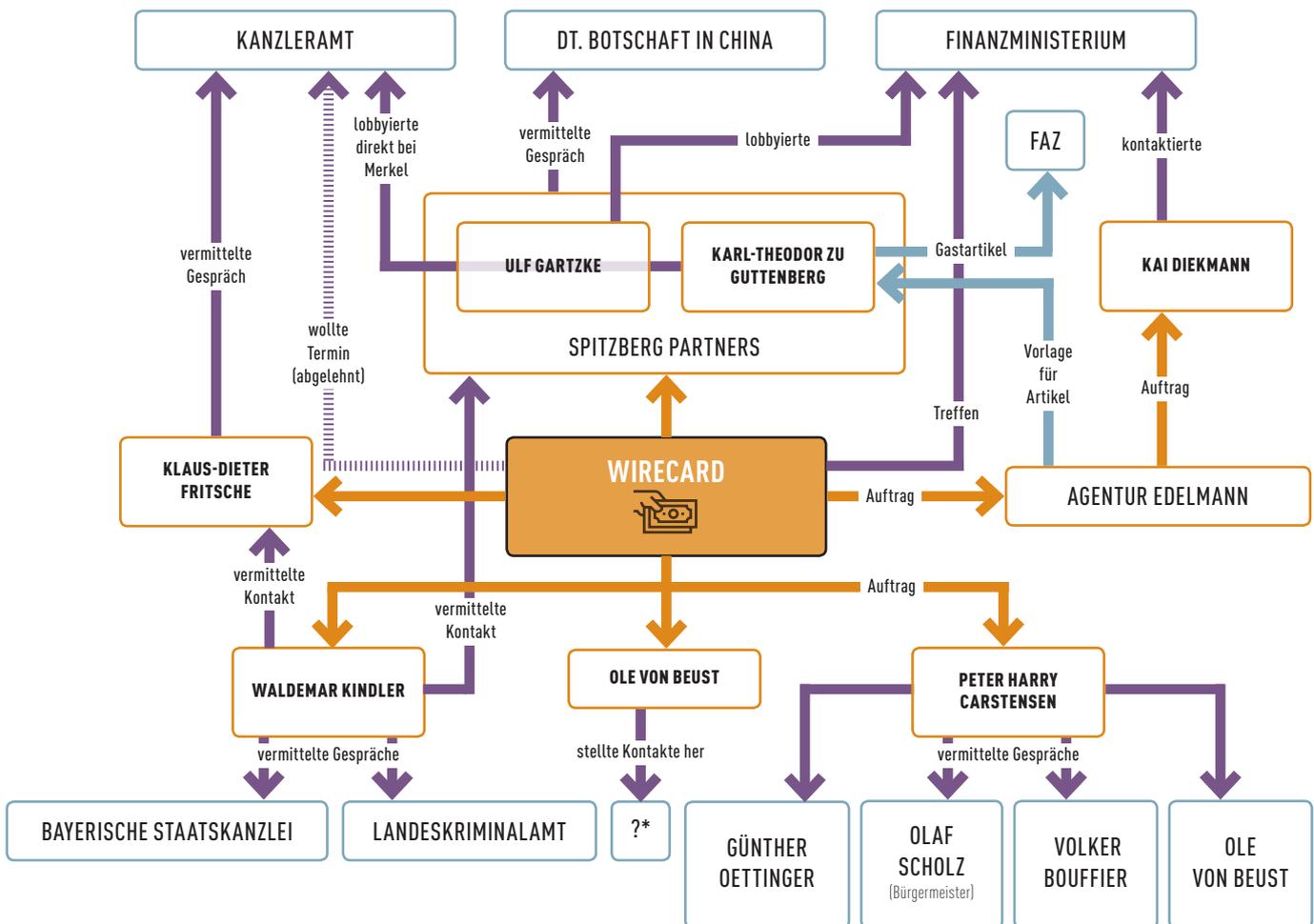
Der Wirecard-Konzern und sein Lobbynetzwerk

Die Pleite des Finanzdienstleisters Wirecard gehörte zu den schwerwiegendsten Skandalen in dieser Legislaturperiode. Eine wichtige Rolle spielten die Lobbynetzwerke des Skandalkonzerns und insbesondere ehemalige hochrangige Politiker und Beamte mit Kontakten bis zur Bundeskanzlerin. Damit ist der Fall ein Musterbeispiel für die Lobbyismus-Problematik.

Der größte Bilanzskandal der deutschen Finanzgeschichte gipfelte in einem großen Knall: Am 25. Juni 2019 meldete die Wirecard AG Insolvenz an. In ihrer Bilanz klaffte eine Lücke von 1,9 Milliarden Euro. Das Geld, das angeblich auf philippinischen

Treuhandkonten liegen sollte, hatte vermutlich nie existiert.⁴² Die Staatsanwaltschaft München ermittelt gegen den früheren Konzernvorstand mittlerweile wegen bandenmäßigen Betrugs, Geldwäsche und weiterer Delikte.⁴³

Wirecards Lobbynetzwerk: zentrale Akteure und Vorgänge



* Zu wem genau von Beust im Auftrag von Wirecard Kontakte herstellte, ist nicht bekannt.

⁴² Spiegel online, 19.06.20: „Der Totalschaden“. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/worum-es-im-wirecard-skandal-geht-a-96c88437-bdd5-4613-87dc-6f6360868fcc>

⁴³ Tagesschau.de, 22.04.21: „Der Zeuge Scholz“. <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/wirecard-uausschuss-scholz-101.html>

Ausschnitt des Lobbynetzwerks der Wirecard AG

Wer	Position	Aktivitäten
Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU)	Ehemaliger Wirtschafts- und Verteidigungsminister, Gründer und Vorstandsvorsitzender von Spitzberg Partners	Tätig für Wirecard von 2016–2020, überzeugte Kanzlerin Merkel, in China persönlich für Wirecard zu werben.
Ulf Gartzke	Partner zu Guttenbergs bei Spitzberg Partners	Verhandelte Verträge für Spitzberg Partners, lobbyierte im Finanzministerium für Wirecards China-Pläne.
Klaus-Dieter Fritsche (CSU)	Ehemaliger Staatssekretär und Beauftragter für die Geheimdienste im Bundeskanzleramt	Ab 2019 für Wirecard tätig. Vermittelte ein Gespräch zwischen Wirecard und Merkels Wirtschaftsberater im Kanzleramt.
Peter Harry Carstensen (CDU)	Ehemaliger Ministerpräsident von Schleswig-Holstein	Vermittelte für Wirecard Gespräche mit Volker Bouffier, Olaf Scholz (damals noch Bürgermeister von HH) zur Regulierung von Glücksspielen im Internet, sowie mit Günther Oettinger.
Ole von Beust (CDU)	Ehemaliger Bürgermeister von Hamburg	Betrieb für Wirecard Lobbyarbeit in Sachen Online-Glücksspiel.
Kai Diekmann	Ehemaliger Chefredakteur der BILD-Zeitung, jetzt Mitinhaber einer Agentur	Setzte sich für Wirecard beim Finanzministerium für ein Verbot von Leerverkäufen ein.
Waldemar Kindler	Ehemaliger Landespolizeipräsident in Bayern	Ab 2015 für Wirecard tätig. Stellte 2016 den Kontakt zu Spitzberg Partners und 2019 zu Klaus-Dieter Fritsche her.
Agentur Edelman	PR- und Lobby-Agentur	Beriet Wirecard ab 2020 in Kommunikationsfragen, erstellte einen „Aktionsplan Leerverkäufe“ für Wirecard.

Wirecard war innerhalb weniger Jahre von einer unbekannteren Firma, die Zahlungen für Online-Glücksspiele und Pornoseiten abwickelte, zu einem der wertvollsten deutschen DAX-Konzerne aufgestiegen.⁴⁴ Zwar hatte es über die Jahre hinweg immer wieder Ermittlungen im Wirecard-Umfeld wegen Geldwäsche⁴⁵ sowie Medienberichte über erfundene Gewinne und frisierte Bilanzen⁴⁶ gegeben, doch weder interne Bilanzprüfer noch externe Aufsichtsbehörden schauten genauer hin. Zu sehr wollten alle das Märchen vom deutschen Finanz-Wunderkind glauben.

Daran, diesen Schein aufrechtzuerhalten, hat ein Heer von Beratern und Lobbyisten mitgewirkt. Gezielt spannte Wirecard Ex-Politiker und ehemalige hochrangige Beamte ein, die beste Kontakte bis ins Finanzministerium und Bundeskanzleramt hatten. Diese warben auch dann noch für Wirecard, als verschiedene Stellen bereits ermittelten und das Lügenkonstrukt am Zusammenfallen war.⁴⁷ Im Oktober 2020 nahm ein Untersuchungsausschuss im Bundestag seine Arbeit auf. Dieser brachte gemeinsam mit investigativen Recherchen verschiedener Medien auch das Lobbynetzwerk des

kriminellen Konzerns Stück für Stück ans Tageslicht. Im Juni 2021 legte der Ausschuss seinen Abschlussbericht vor.⁴⁸

Im Sondervotum von FDP, Linken und Grünen ist in dem Bericht zu den Wirecard-Lobbyisten zu lesen: „Klaus-Dieter Fritsche, Waldemar Kindler, Ole von Beust, Peter Harry Carstensen, Karl-Theodor von und zu Guttenberg, Ex BILD-Chef Kai D., u. a. profitierten von ihrem Türöffnergeschäft zu Lasten der Bundesrepublik Deutschland.“⁴⁹

Wirecards Lobbynetzwerk

Der Ex-Minister: Karl-Theodor zu Guttenberg

Die schillerndste Figur im Lobbynetzwerk von Wirecard: Der ehemalige Wirtschafts- und Verteidigungsminister Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU). Nach der Plagiatsaffäre und seinem Rücktritt gründete er die Beraterfirma Spitzberg Partners in der amerikanischen Steueroase Delaware.⁵⁰ Von 2016 bis 2020 beriet

⁴⁴ Ntv.de, 05.09.18: „Vom Porno-Bezahldienst zum Dax-Konzern“. <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Vom-Porno-Bezahldienst-zum-Dax-Konzern-article20605915.html>

⁴⁵ Capital.de, 08.10.20: „Staatsanwälte ermitteln schon früh gegen Wirecard“. <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/staatsanwaelte-ermittelten-schon-frueh-gegen-wirecard>

⁴⁶ Meedia.de, 26.06.20, „Der späte, aber große Triumph der Financial Times“. <https://meedia.de/2020/06/26/wirecard-pleite-der-spaete-aber-grosse-triumph-der-financial-times/>

⁴⁷ BR24, 20.04.21: „Wirecard: Chronologie eines Finanzskandals“. <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/aufstieg-und-fall-die-chronologie-zum-wirecard-fall,SCku91R>

⁴⁸ Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes. Vorabfassung vom 22.06.21: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/309/1930900.pdf> (im Folgenden „UA-Bericht“)

⁴⁹ UA-Bericht S. 1750

⁵⁰ Opencorporates. Spitzberg Partners LLC. Abgerufen am 06.08.21: https://opencorporates.com/companies/us_de/5367965

Spitzberg die Wirecard AG.⁵¹ Zunächst bei ihren Aktivitäten in den USA, ab 2018 dann bei ihren Plänen, nach China zu expandieren. Guttenberg sollte für die notwendige Unterstützung der deutschen Politik sorgen.⁵² Mit Erfolg: Im November 2019 verkündete Wirecard den Einstieg bei der chinesischen Firma AllScoe Payment Services.

Die getäuschte Kanzlerin

Seit seiner Zeit im Kabinett hatte Guttenberg ein gutes Verhältnis zu Kanzlerin Angela Merkel (CDU). Am 3. September 2019 trafen sich die beiden zu einem vertraulichen Gespräch, angeblich ohne konkrete Agenda.⁵³ Doch dann kam die Rede auf Merkels bevorstehende Reise nach China – und Guttenberg erwähnte wie beiläufig die Expansionspläne von Wirecard. Im Anschluss an das Gespräch schickte er eine E-Mail an Merkels Wirtschaftsberater Lars-Hendrik Röller mit den „richtigen Formulierungen“⁵⁴ für eine positive Erwähnung in China. Sein Werben war erfolgreich: Merkel setzte sich in Peking persönlich für Wirecard ein.

Dabei waren die Vorwürfe gegen Wirecard seit August 2019 im Kanzleramt nachweislich bekannt. Und schon Anfang 2019 empfahl ein Beamter, eine Termin-Anfrage von Wirecard-Chef Markus Braun wegen ungeklärter Vorwürfe abzusagen.⁵⁵

Merkel wusste von Guttenbergs Tätigkeit für Wirecard nach eigenen Angaben nichts. Vor dem Untersuchungsausschuss erklärte Guttenberg, sein Werben für Wirecard sei nicht geplant gewesen. Doch zumindest sein Geschäftspartner Ulf Gartzke hatte sich vorher mit Wirecard explizit über dieses Treffen ausgetauscht. Guttenberg jedoch stellte das Treffen mit der Bundeskanzlerin als eine private Angelegenheit ohne Agenda dar. Einer der „Haupteindrücke der Kanzlerin von dem Gespräch war“ jedoch, „dass zu Guttenberg quasi sofort mit lauter Anliegen interessengeleitet das Gespräch mit ihr geführt habe“⁵⁶, steht im Sondervotum zu lesen.

Vor dem Untersuchungsausschuss als Zeugin befragt, zeigte die Kanzlerin sich irritiert. Auf die Frage, ob dieser Vorfall ihren künftigen Umgang mit Herrn zu Guttenberg verändern würde, sagte

die Kanzlerin: Künftig werde sie darauf hinweisen, dass sie keine Lust habe, mit lauter Anliegen behelligt zu werden.⁵⁷

Zugleich gab Merkel zu verstehen, dass es für sie eine Selbstverständlichkeit sei, Gesprächswünschen von ehemaligen Mitgliedern der Bundesregierung zu entsprechen⁵⁸ – das zeigt einmal mehr, wie bedeutsam die Türöffner-Funktion ehemaliger Kabinettsmitglieder ist.

Auffällig im Widerspruch zu Guttenbergs Angabe, es habe sich um ein privates Treffen gehandelt, steht noch etwas anderes. Wie vom Insolvenzverwalter gesichtete E-Mails des Wirecard-Managements zeigen, verhandelte Guttenberg kurz vor dem Gespräch mit der Kanzlerin eine zusätzliche Vergütung. Er begründete dies mit seinem persönlichen Engagement, welches mit der „Beratung durch einen renommierten Politiker wie z. B. Herr Kissinger“ vergleichbar sei.⁵⁹ Der Untersuchungsausschuss stellt in diesem Punkt „klar Differenzen zwischen den vorliegenden Beweismitteln und den Aussagen des Zeugen zu Guttenberg“⁶⁰ fest.

Ebenfalls bestritt Guttenberg, dass sein Gastbeitrag in der FAZ im März 2020 etwas mit seiner Beratungstätigkeit für Wirecard zu tun gehabt habe. In dem Kommentar argumentierte Guttenberg für ein Verbot von Leerverkäufen für Zahlungsdienstleister und andere „systemrelevante Branchen“ in der Corona-Krise.⁶¹ Leerverkäufe sind ein Instrument, um von fallenden Aktienkursen zu profitieren. Wirecard war zu diesem Zeitpunkt bereits in Schwierigkeiten gekommen, weil Gerüchte kursierten und einige Akteure auf fallende Kurse gewettet hatten. Mit solchen Wetten wäre das Misstrauen in die Firma weiter gewachsen. Guttenberg sagte aus, das Thema Leerverkäufe habe ihn zu dem Zeitpunkt einfach umgetrieben.⁶²

Dann wurde aber bekannt, dass die PR-Agentur Edelman kurz zuvor dem Wirecard-Management einen „Aktionsplan Leerverkäufe“ vorgeschlagen hatte. Ein solches (befristetes) Verbot hatte Wirecard 2019 schon einmal kurzzeitig geholfen.⁶³ Im Aktionsplan wurde klar vorgeschlagen, dass Guttenberg einen Gastbeitrag in der FAZ oder Die Welt veröffentlichen sollte. Der planmäßig

51 Spiegel online, 15.07.20: „Guttenberg setzte sich bei der Bundesregierung für Wirecard ein“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wirecard-karl-theodor-zu-guttenbergs-firma-machte-lobbyarbeit-bei-der-bundesregierung-a-572b02d7-d3a4-4388-90e6-2779af9e478c>

52 Spiegel online, 28.01.21: „Wie Guttenberg mit Wirecard um Millionen feilschte.“ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/wirecard-lobbyist-karl-theodor-zu-guttenbergs-falsche-bescheidenheit-a-96d9f92e-c7bc-4b64-bc5b-d07569d43906>

53 Süddeutsche.de, 17.12.20: „Guttenbergs Mission“. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirecard-merkel-untersuchungsausschuss-bundestag-1.5151488>

54 Tagesschau.de, 17.12.20: „Peinlicher Lobbyismus?“, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/wirecard-zu-guttenberg-lobbyismus-101.html>

55 Capital.de, 23.04.21: „Eine Kanzlerin für Geschäfte einzusetzen, ist ein Unding“. <https://www.capital.de/wirtschaft-politik/angela-merkel-eine-kanzlerin-fuer-geschaeft-einzusetzen-ist-ein-unding>

56 UA-Bericht S. 1772

57 Ebd. S. 1771

58 Ebd. S. 1612

59 Ebd. S. 1613

60 Ebd. S. 1613

61 FAZ.net, 02.04.20: „Ein Virus namens Leerverkäufe“. <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzmarkt/corona-am-markt-ein-virus-namens-leerverkaeufe-16696027.html>

62 UA-Bericht S. 1767

63 Um kritische Medienberichte abzuwehren, setzte Wirecard die Legende in die Welt, Journalisten der Financial Times würden in verschwörerischer Weise mit Börsenspekulanten zusammenarbeiten, die auf fallende Kurse von Wirecard setzen. Siehe dazu z. B.: Süddeutsche.de, 02.02.21: „Der Mann, der Wirecard jagte“. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirecard-dan-mccrum-1.5193416>.



Die Wirecard Zentrale in Aschheim bei München.

platzierte Beitrag enthielt zudem viele Formulierungen, die bereits im Aktionsplan zu lesen waren. Guttenberg sitzt übrigens auch selbst im Vorstand von Edelman.

Auch in diesem Punkt zeigte sich der Untersuchungsausschuss „irritiert darüber, dass wesentliche Teile der Aussage des Zeugen zu Guttenberg im Widerspruch zu ihm vorliegenden Beweismitteln stehen“⁶⁴.

Über die Agentur Edelman wiederum wurde auch Kai Diekmann eingespannt, ehemaliger Chefredakteur der BILD-Zeitung. In ihrem Auftrag kontaktierte Diekmann zwei Staatssekretäre im Finanzministerium, um sie für ein Leerverkaufsverbot „zu sensibilisieren“⁶⁵.

Die Unterstützer im Finanzministerium

Das Finanzministerium machte ebenfalls keine gute Figur in Sachen Wirecard. Im Juni 2019 schrieb Wolfgang Schmidt (SPD), Staatssekretär und rechte Hand von Finanzminister Olaf Scholz, eine E-Mail an seinen chinesischen Amtskollegen. Darin bat er um Unterstützung für die geplante Übernahme von AllScore durch Wirecard. Vorformuliert hatte die E-Mail Guttenbergs Kollege bei Spitzberg Partners, Ulf Gartzke, ein Duzfreund von Schmidt.⁶⁶

Schmidts Kollege im Ministerium, Staatssekretär Jörg Kukies (SPD), traf sich noch im November 2019 mit Wirecard-Chef Braun. Da lief bei Wirecard bereits eine Sonderprüfung durch die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG.⁶⁷

Die deutsche Botschaft in China

Auch bei der deutschen Botschaft in China warb Spitzberg Partners erfolgreich für Wirecard – zumindest zu Beginn. Nach einigem Bemühen konnte die Firma im Januar 2019 ein Treffen für Wirecard mit dem deutschen Botschafter in Peking arrangieren.⁶⁸ Im November 2019 brach die Botschaft jedoch eine weitere Unterstützung ab: Ein Diplomat hatte den Botschafter gewarnt, dass mit Wirecard etwas faul sein könnte.⁶⁹

Doch in einem noch etwas länger zurückliegenden Vorgang zeigt sich zusätzlich, wie problematisch die Rolle von Guttenbergs Firma in China war. Im Sondervotum ist das so formuliert: „Eine besondere Episode, die das für die Bundesregierung undurchschaubare Geflecht von Lobbykontakten anschaulich darstellt, dreht sich um den Besuch vom ehemaligen Abteilungsleiter Dr. Levin Holle im BMF mit der deutschen Delegation in China.“⁷⁰

Holle war auf der Suche nach einem Gesprächspartner der Finanzbranche in China zum informellen Austausch. Da die deutsche Botschaft über entsprechende Kontakte offenbar nicht verfügte, schrieb der dortige Finanzreferent an Wirecard. Wirecard wiederum fragte bei Spitzberg Partners nach. Tatsächlich organisierte eine Wirecard-Lobbyistin schließlich ein Treffen. Sehr bedenklich ist: Für die Beteiligten war offenbar nicht erkennbar, in welcher Rolle die Lobbyistin hier auftrat. Das Sondervotum: „In Anbetracht der in China scheinbar üblichen Gepflogenheiten konnte Spitzberg hier gleichermaßen für sich beanspruchen, für Wirecard aufzutreten, aber eben auch für das BMF und damit die deutsche Bundesregierung [...] Dies beweist das fehlende Fingerspitzengefühl der deutschen Bundesregierung im Umgang mit Lobbyvertretern auf internationalem Parkett.“⁷¹

⁶⁴ UA-Bericht S. 1613

⁶⁵ Monitor, 28.01.21: „Gut bezahlte Lobbyisten: Das Beraternetzwerk von Wirecard“. <https://www1.wdr.de/daserste/monitor/videos/video-gut-bezahlte-lobbyisten-das-beraternetzwerk-von-wirecard-100.html>

⁶⁶ Spiegel online, 18.12.20: „Wir hatten nur dieses eine Unternehmen“. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/wirecard-wieso-die-politik-den-konzern-so-lange-unterstuetzte-a-e52ca6e9-eb26-4b75-861b-73ff0e277e96>

⁶⁷ Zeit online, 21.10.19: „Wirecard will Vorwurf der Bilanzfälschung entkräften“. <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2019-10/wirecard-zahlungsdienstleister-kpmg-pruefung>

⁶⁸ Abgeordnetenwatch.de. Guttenberg lobbyierte auch bei deutschem Botschafter in Peking. Abgerufen am 06.08.21: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyismus/guttenberg-lobbyierte-auch-bei-deutschem-botschafter-in-pekking>

⁶⁹ Spiegel 2020: „Guttenberg lobbyierte in China für Wirecard“. Ausgabe 38/2020: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/karl-theodor-zu-guttenberg-lobbyierte-in-china-fuer-wirecard-a-00000000-0002-0001-0000-000172993210>

⁷⁰ UA-Bericht S. 1777

⁷¹ UA-Bericht S. 1779

Der Ex-Geheimdienstkoordinator: Klaus-Dieter Fritsche

Wirecard hatte neben Guttenberg noch einen weiteren Türöffner ins Kanzleramt: Klaus-Dieter Fritsche (CSU), bis März 2018 Beauftragter für die Geheimdienste im Bundeskanzleramt (siehe auch Kapitel Seitenwechsel auf S. 34). Fritsche vermittelte ein Treffen zwischen zwei Wirecard-Vorständen und Lars-Hendrik Röller im September 2019, kurz nach Merkels China-Reise.⁷² Röller ließ sich als Vorbereitung für das Gespräch Informationen zu Wirecard aus dem Finanzministerium schicken. Dieses sandte ihm mehrere Presseberichte und Drucksachen, unter anderem zu den Geldwäschevorwürfen und Marktmanipulationen im Zusammenhang mit Wirecard, die Röller jedoch ignorierte.⁷³

Mit Wirecard zusammengebracht wurde Fritsche vom ehemaligen bayerischen Polizeipräsidenten Waldemar Kindler. Kindler selbst vermittelte für Wirecard mehrere Gespräche mit dem Chef der Bayerischen Staatskanzlei und dem Landeskriminalamt.⁷⁴

Der Ex-Ministerpräsident: Peter Harry Carstensen

Für seine Lobbyarbeit spannte Wirecard 2014 auch einen ehemaligen Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein ein, Peter Harry Carstensen (CDU). Carstensen vermittelte für Wirecard ein Gespräch mit dem Ministerpräsidenten von Hessen, Volker Bouffier (CDU).⁷⁵ Hessen gehörte damals zu den Bundesländern, die einen milderen Umgang mit illegalen Glücksspiel-Anbietern forderten. Wirecard wickelte unter anderem Zahlungen für Internet-Casinos ab und geriet deshalb 2017 selbst ins Visier von Ermittlern.⁷⁶

Auch ein gemeinsamer Besuch bei Winfried Kretschmann (Grüne) in Baden-Württemberg war bei Wirecard als „lohnend“ im Gespräch. Ob es dazu kam, ist nicht bekannt. Ein Treffen mit dem damaligen Hamburger Bürgermeister und heutigen Bundesfinanzminister Olaf Scholz fand aber statt.⁷⁷

Carstensen organisierte 2015 außerdem einen Kontakt zwischen Wirecard und dem damaligen Digital-Kommissar der Europäischen Union, Günther Oettinger (CDU) in Brüssel. Dafür gab

⁷² BR24, 15.04.21: „Leichtgewicht“ Fritsche verteidigt Lobbyarbeit für Wirecard“. <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/leichtgewicht-fritsche-verteidigt-lobbyarbeit-fuer-wirecard,SUehuDj>

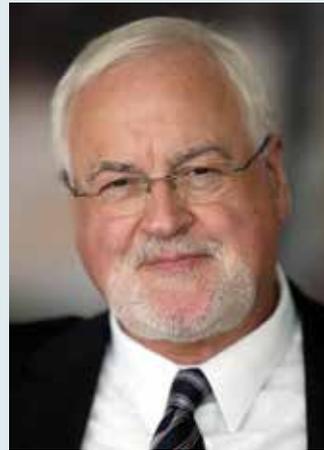
⁷³ Spiegel online, 22.07.20: „Auch Ex-Geheimdienstbeauftragter Fritsche lobbyierte im Kanzleramt“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wirecard-und-klaus-dieter-fritsche-kanzleramt-muss-weitere-kontakte-einraumen-a-4fe5ce20-e882-4b6c-adad-547dd4af10d9>

⁷⁴ BR24, 28.01.21: „Wirecard-Ausschuss: Bayerische Zeugen sorgen für Kopfschütteln“. <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/wirecard-ausschuss-bayerische-zeugen-sorgen-fuer-kopfschuettern,SNQGIGT>

⁷⁵ NDR.de, 28.01.21: „Nord-Politiker lobbyierten für Wirecard“. <https://www.ndr.de/nachrichten/investigation/Nord-Politiker-lobbyierten-fuer-Skandalbank,gluecksspiel340.html>

⁷⁶ Tagesschau.de, 28.01.21: „Wirecard schickte Politiker auf Lobby-Tour“. <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/wirecard-gluecksspiel-lobbyarbeit-101.html>

⁷⁷ NDR.de, 28.01.21: „Nord-Politiker lobbyierten für Wirecard“. <https://www.ndr.de/nachrichten/investigation/Nord-Politiker-lobbyierten-fuer-Skandalbank,gluecksspiel340.html>



Die ehemaligen Landeschefs Peter Harry Carstensen (links) und Ole von Beust (beide CDU) waren für Wirecard in Sachen Glücksspiel unterwegs.

er auch die Handynummer des Kommissars an den Wirecard-Vorstand weiter. Carstensen bestreitet, von Wirecard für seine Tätigkeit bezahlt worden zu sein.⁷⁸

Der Ex-Bürgermeister: Ole von Beust

Ebenfalls für Wirecard in Sachen Glücksspiel unterwegs war Hamburgs ehemaliger Bürgermeister Ole von Beust (CDU). Pikant: Früher hatte von Beust für den Deutschen Lotto- und Totoblock gearbeitet. Dabei gehörte auch der Kampf gegen illegale Glücksspiel-Anbieter zu seinem Auftrag – ein Anliegen, für das er auch als Bürgermeister eingetreten war. Doch irgendwann in seiner Karriere als Berater wechselte er offenbar die Seiten.

Noch im November 2019 erneuerten beide Seiten den Beratervertrag. Von Beust sollte „zurückhaltend und gezielt“ Kontakte mit Politikern herstellen, die für eine Liberalisierung des Online-Glücksspiels „aufgeschlossen und aktivierbar“ waren.⁷⁹

Musterbeispiel für Lobbyismus-Problematik

Im Zuge der Aufklärung des Skandals sind die vielfältigen Lobbyaktivitäten ehemaliger hochrangiger Politiker und Beamter sichtbar geworden. Das wirft ein Schlaglicht, auf die Problematik von intransparenter und unausgewogener Einflussnahme allgemein. Die Türöffner-Funktion der Ehemaligen wird am Beispiel von Wirecard sehr deutlich. Ein verpflichtendes Lobbyregister, wie es nun beschlossen wurde, würde die Tätigkeiten eines Herrn zu Guttenberg für alle sichtbar machen. Die Kanzlerin könnte nicht mehr so leicht über die tatsächlichen Anliegen getäuscht werden, wenn mal wieder dem Gesprächswunsch eines ehemaligen Regierungsmitglieds „selbstverständlich“ nachgegeben wird. Dass der erst kurz zuvor ausgeschiedene Geheimdienstkoordinator Fritsche als Türöffner diente, zeigt zudem, wie wichtig Karenzzeiten sind. Gerade bei hochrangigen Beamten sind hierfür dringend schärfere Regeln nötig.

⁷⁸ Ebd.

⁷⁹ Ebd.

| Seitenwechsel – Praxistest für das Karenzzeitgesetz

Aus politischen Ämtern in Tätigkeiten außerhalb der Politik zu wechseln kann zu Interessenkonflikten führen. Insbesondere bei nahtlosen Wechseln in Lobbytätigkeiten wird das Vertrauen in Integrität und Unabhängigkeit der demokratischen Institutionen gefährdet. 2015 wurde erstmalig eine Karenzzeitregelung für Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretär:innen eingeführt. Hat sich die neue Regelung bewährt und welcher Handlungsbedarf wurde darüber hinaus sichtbar?

UNSERE BEWERTUNG



→ Es bestehen weiterhin Schwächen bei den geltenden Karenzzeitregeln für Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretär:innen. Da auch die Regelung für Seitenwechsel von politischen Beamt:innen unzureichend ist, bleibt unsere Bewertungssampel auf Gelb.

HINTERGRUND

Wer auf Politik Einfluss nehmen will, braucht persönliche Kontakte und detaillierte Kenntnisse über politische Entscheidungsprozesse. Über beides verfügen ehemalige Spitzenpolitiker:innen und hochrangige Beamte. Aus diesem Grund werden sie nach ihrer Amtszeit häufig von Unternehmen und Verbänden angeworben. Solche sogenannten Seitenwechsel aus dem öffentlichen Amt heraus sind in doppelter Hinsicht problematisch:

- Finanzstarke Lobbyakteure können es sich leisten, zum Teil gleich mehrere ehemalige Regierungsmitglieder anzuwerben. Umwelt- und Verbraucherschutzvereine beispielsweise können die in der Wirtschaft üblichen Gehälter hingegen häufig nicht zahlen. Entsprechend selten wechseln Spitzenpolitiker:innen und hochrangigen Beamten aus Ministerien und Behörden also zu zivilgesellschaftlichen Organisationen. Seitenwechsel, insbesondere in Lobbyjobs, verstärken somit bestehende Machtungleichgewichte.
- Das Vertrauen in die Politik ist ein sehr hohes Gut. Dieses Vertrauen kann beschädigt werden, wenn Ex-Politiker:innen nach ihrer Karriere gut dotierte Posten bekommen, etwa in Aufsichtsräten von Großkonzernen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der neue Arbeitgeber von politischen Entscheidungen der Person betroffen war, die nun die Seite wechselt. Solche Interessenkonflikte müssen vermieden werden. Bereits der Anschein, dass eine Entscheidung im Amt mit einem in Aussicht stehenden lukrativen Jobangebot zusammenhängen könnte, ist Gift für die Demokratie und muss unbedingt vermieden werden.

Regeln für den Wechsel aus dem öffentlichen Amt hinaus zu privaten Dritten dienen dazu, diese doppelte Problematik zu entschärfen. Solche Regeln beinhalten festgelegte Wartezeiten oder Sperrfristen für bestimmte Tätigkeiten, auch Karenzzeit genannt. Ehemalige Regierungsmitglieder dürfen demnach nicht sofort, sondern erst mit einem zeitlichen Abstand in einen Job wechseln, der im Zusammenhang mit der Amtstätigkeit steht oder auf andere Weise das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigen kann. Insbesondere bei Wechseln in Lobbyjobs ist eine Karenzzeit wichtig: Denn mit dem zeit-

lichen Abstand sind Kontakte und Insiderkenntnisse nicht mehr so viel wert, sie kühlen ab. Das Polit-Karussell hat sich weitergedreht. Ein verbindlicher, ausreichend langer zeitlicher Abstand verhindert außerdem, dass die Aussicht auf einen neuen Job die Handlungen während der Amtszeit beeinflusst. Auch das trägt dazu bei, Interessenkonflikte zu verhindern.

Auf Bundesebene gilt erst seit 2015 eine gesetzliche Karenzzeit für Regierungsmitglieder sowie Parlamentarische Staatssekretär:innen. Nach besonders skandalträchtigen Seitenwechseln – wir erinnern uns an Ronald Pofalla (aus dem Kanzleramt zur DB AG), Dirk Niebel (Cheffobbyist Rheinmetall) oder Eckart von Klæden (aus dem Kanzleramt zur Daimler AG) – beschloss der Bundestag eine Gesetzesänderung, mit der die Karenzzeit eingeführt wurde⁸⁰.

Wie funktioniert die Karenzzeitregelung?

Die Karenzzeit ist im Bundesministergesetz geregelt.⁸¹ Sie „soll in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten“, kann in besonders schwerwiegenden Fällen aber bis zu 18 Monate betragen. Das Gesetz untersagt die Aufnahme neuer Tätigkeiten nicht generell, sondern sieht eine Einzelfallentscheidung vor, die letztlich von der Bundesregierung getroffen wird. Prinzipiell kann sie daher auch sehr problematische Wechsel, etwa in Lobbyjobs, nicht untersagen.

Das Verfahren für den Wechsel sieht folgendermaßen aus:

1. Mitglieder der Bundesregierung sowie parlamentarische Staatssekretär:innen müssen die Absicht, eine neue Tätigkeit aufzunehmen, bei der Bundesregierung anzeigen. Dies gilt während der Amtszeit und den unmittelbar darauffolgenden 18 Monaten.

⁸⁰ Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 17. Juli 2015

⁸¹ (BMinG) §§ 6 a-d



„Seitenwechsler“: Sigmar Gabriel, Theo Waigel, Thomas de Maizière, Brigitte Zypries.

Fotos (v.l.n.r.): Olaf Kosinsky, CC BY-SA 3.0 DE, via Wikimedia Commons; Peter Jirmann Jr./Waigel RA, CC BY-SA 4.0, via Wikimedia Commons; Sandro Halank, Wikimedia Commons, CC-BY-SA 3.0, via Wikimedia Commons; Foto: AG Gymnasium Melle, CC BY-SA 4.0, via Wikimedia Commons

2. Ein beim Bundeskanzleramt angesiedeltes beratendes Gremium, auch Karenzzeitgremium genannt, prüft den Sachverhalt und formuliert eine begründete Empfehlung, ob und wie lange die Aufnahme der neuen Tätigkeit untersagt werden soll. Eine teilweise Untersagung ist möglich, etwa wenn eine Beschäftigung als selbstständige:r Berater:in angestrebt wird. In einem solchen Fall besteht die Möglichkeit, für die Dauer der Karenzzeit Beratungsmandate zu untersagen, die im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit stehen, aber die Tätigkeit als Berater:in an sich zu gestatten.
3. Die Entscheidung darüber, ob die Aufnahme einer neuen Tätigkeit untersagt wird und für wie lange, trifft letztlich die Bundesregierung unter Berücksichtigung der Empfehlung des Karenzzeitgremiums. Bei allen bisherigen Wechseln ist sie der Empfehlung des Gremiums gefolgt. Die Entscheidung wird zusammen mit der Empfehlung veröffentlicht. Damit ist sichergestellt, dass die Bundesregierung unter Rechtfertigungsdruck gerät, sollte sie stark von der Empfehlung abweichen.

Die drei Mitglieder des Karenzzeit-Gremiums sollen „Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über Erfahrung in einem wichtigen politischen Amt verfügen“,⁸² so das Gesetz. Die Mitglieder werden auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt und sind ehrenamtlich tätig. Die Bundesregierung brauchte über ein Jahr, um sich auf die drei ersten Gremiumsmitglieder zu einigen. Diese sind: Der ehemalige Finanzminister Theo Waigel (CSU), die ehemalige Fraktionsvorsitzende der Grünen im Bundestag Krista Sager und Michael Gerhardt, ein früherer Richter am Bundesverfassungsgericht.⁸³

Im Lobbyreport von 2017⁸⁴ hatten wir geschrieben: „Der Praxistest steht noch aus“,⁸⁵ denn bis dato war seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes kein Mitglied der Bundesregierung ausgeschieden. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich die Wechsel in der Zeit nach

Bundestagswahlen stark häufen. Da es 2018 zu einer Neuaufgabe der großen Koalition kam, gab es für das Karenzzeitgremium allerdings weniger zu tun, als wenn eine neue Regierungskoalition zustande gekommen wäre. Dennoch traten genügend Minister:innen und parlamentarische Staatssekretär:innen neue Jobs an, um Bilanz ziehen zu können: Hat sich die Reform bewährt? Wurden mit Interessenkonflikten behaftete Wechsel verhindert? Wie wurde mit Wechseln in Lobbyjobs – auch unabhängig vom vorherigen Aufgabengebiet – umgegangen? Welche Schwachpunkte der neuen Regeln zeigten sich?

ENTWICKLUNG IN DIESER LEGISLATURPERIODE

Als nach der Bildung der Regierung Anfang 2018 einige Minister:innen und Staatssekretär:innen aus dem Amt schieden, war es nur eine Frage der Zeit, bis es zu den ersten Seitenwechseln kommen würde. Der erste Fall für das Karenzzeit-Gremium war **Uwe Beckmeyer**, vorher parlamentarischer Staatssekretär im Wirtschaftsministerium und Maritimer Koordinator der Bundesregierung. Er meldete Anfang 2018, dass er – ehrenamtlich – dem Förderkreis des Historischen Museums Bremerhaven e.V. vorsitzen möchte. Da war kein Interessenkonflikt erkennbar – eine gemütliche erste Prüfung für das neue Gesetz. Allerdings wurde es nur wenige Wochen später schwieriger. Beckmeyer wollte nun Vorstandsvorsitzender des Weserbund e.V. sowie des Wirtschaftsverband Weser e.V. werden. Die beiden gehören zusammen und teilen sich Geschäftsstelle und Geschäftsführer. Hier lag nun ein Interessenkonflikt vor: gerade noch maritimer Koordinator der Bundesregierung, jetzt Chef eines maritimen Lobbyverbands. Für den Posten beim Wirtschaftsverband Weser wurde eine Karenzzeit von nur neun Monaten ausgesprochen, beim Weserbund durfte Beckmeyer sofort anfangen.⁸⁶ Es ist nicht nachvollziehbar, warum das Gremium keinen längeren Abstand empfohlen hat, obwohl es sich um einen Wechsel in einen Lobbyjob handelt, der außerdem im Zusammenhang zur vorigen Tätigkeit als maritimer Koordinator steht. Bei den nachfolgenden, deutlich prominenteren Seitenwechseln, verstetigte sich der Trend zu eher/allzu kurzen Abkühlphasen.

⁸² BMinG § 6 c, Abs. 1

⁸³ LobbyControl. Ein Jahr Karenzzeit-Gesetz: Entscheidendes Gremium endlich besetzt. Abgerufen am 29.07.21: <https://www.lobbycontrol.de/2016/07/ein-jahr-karenzzeit-gesetz-entscheidendes-gremium-endlich-besetzt/>

⁸⁴ Der letzte war doch 2019? In welchem war das denn?

⁸⁵ LobbyControl. 2017: „LobbyReport 2017 Aussitzen statt Anpacken: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot“. S. 18

⁸⁶ BAnz AT 12.06.2018 B2: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach §6b BMinG.: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung?6>



Foto: Anki Hoglund/Shutterstock.com

Es braucht klare Regeln um die Drehtür zwischen Politik und Lobby zu bremsen.

Brigitte Zypries war von 2013 bis 2017 parlamentarische Staatssekretärin im Wirtschaftsministerium und von Januar 2017 bis März 2018 Bundeswirtschaftsministerin. Im Mai desselben Jahres zeigte sie gleich mehrere konfliktträchtige neue Tätigkeiten an. Sie wollte Mitglied in drei Beiräten werden: bei der Deutschen Vermögensberatung AG, beim Bundesverband Mittelständische Wirtschaft und bei der masterplan.com GmbH. Vor allem bei den ersten beiden ist ein Bezug zur Tätigkeit als Wirtschaftsministerin klar gegeben. Trotzdem reizte die Bundesregierung die mögliche Karenzzeit nicht aus. Selbst der Job als politische Beirätin beim Bundesverband Mittelständische Wirtschaft wurde nur für 15 Monate untersagt. Bei der Deutschen Vermögensberatung durfte Brigitte Zypries bereits nach 9 Monaten anfangen.⁸⁷

Interessenkonflikt im Karenzzeit-Gremium

Letztgenannte Entscheidung wirft ein besonderes Licht auf das bekannteste Mitglied des beratenden Gremiums: **Theo Waigel**. Neben vielen anderen Tätigkeiten nach seiner politischen Karriere ist er Ehrenvorsitzender des Beirates der Deutschen Vermögensberatung⁸⁸ – eben jenes Beirates, in den er auch Brigitte Zypries so schnell wechseln ließ bzw. dies empfahl. Waigel hatte damit in dieser Angelegenheit selbst einen Interessenkonflikt – Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten für die Mitglieder des Karenzzeitgremiums gibt es bislang nicht.

Die mit Abstand meisten Entscheidungen zu Karenzzeiten betrafen **Sigmar Gabriel**, bis 2018 Außen- und vorher Wirtschaftsminister. Innerhalb eines Jahres nach Ausscheiden aus dem Amt zeigte Gabriel neun neue Jobs an, darunter eine Tätigkeit im Verwaltungsrat des damals geplanten Gemeinschaftsunternehmens für Schienenfahrzeugbau der Firmen Siemens und Alstom.

Brisant war dieser Wechsel unter anderem deshalb, weil Gabriel als Wirtschaftsminister direkt mit den Interessen und Angelegenheiten beider Unternehmen befasst war. So setzte er sich 2014 stark für die letztlich gescheiterte Fusion der Energiesparten der Konzerne ein.⁸⁹ Die Bundesregierung untersagte diese Tätigkeit für zwölf Monate. Diese Entscheidung ist im Prinzip richtig, geht aber nicht weit genug, denn Gabriel war als Minister direkt mit beiden Unternehmen befasst.

Später zeigte Gabriel eine weitere Tätigkeit als Mitglied des Beirates der Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft an. Deloitte, der weltgrößte Wirtschaftsprüfer und -berater mit einem Umsatz von über 45 Mrd. \$,⁹⁰ ist in allen Wirtschaftszweigen beratend tätig. Die Bundesregierung entschied, keine Karenzzeit auszusprechen – wie immer dem beratenden Gremium folgend.⁹¹ Es zeigt sich, dass eine Karenzzeit von maximal 18 Monaten zu kurz ist. Gabriel war bis Januar 2017 Wirtschaftsminister und als Außenminister noch bis März 2018 Mitglied der Bundesregierung. Die Beiratstätigkeit bei Deloitte begann er am 1. Juli 2019, also zweieinhalb Jahre nach dem Ausscheiden als Wirtschaftsminister und 15 Monate nach Entlassung als Außenminister. Die Bundesregierung hätte die Aufnahme der neuen Tätigkeit nur noch für drei Monate verschieben können.

In einem anderen Zusammenhang wurde durch Sigmar Gabriel eine weitere Schwäche des Gesetzes sichtbar: Im Sommer 2019 wurde bekannt, dass Gabriel Vorstandsvorsitzender der Atlantik-Brücke wird.⁹² Die Bundesregierung hatte in dem Fall allerdings gar nicht die Gelegenheit, eine Karenzzeit auszusprechen,

⁸⁷ BAnz AT 12.06.2018 B1: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach §6b BMinG. : <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung:7>

⁸⁸ DVAG. Geschäftsführung, Vorstand, Aufsichtsrat und Beirat der Deutschen Vermögensberatung AG. Abgerufen am 01.08.21: <https://www.dvag.de/dvag/das-unternehmen/geschaeftsleitung.html>

⁸⁹ Welt.de, 16.05.18: „Gabriels streitbarer Wechsel“. <https://www.welt.de/wirtschaft/article176430578/Sigmar-Gabriel-Sein-streibar-Seitenwechsel-zu-Siemens-Alstom.html>

⁹⁰ Statista. Umsatz der größten Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen (Big Four) weltweit im Geschäftsjahr 2019 nach Region. Abgerufen am 01.08.21: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/445537/umfrage/umsatz-der-groessten-pruefungs-und-beratungsunternehmen-weltweit-nach-region/>

⁹¹ BAnz AT 04.04.2019 B2: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach §6b BMinG. <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung:9>

⁹² Atlantik-Brücke. Mitgliederversammlung wählt neuen Vorstand. Abgerufen am 01.08.21: <https://www.atlantik-bruecke.org/sigmar-gabriel-neuer-vorsitzender/>

obwohl noch keine eineinhalb Jahre vergangen waren. Gabriel hat diese neue Tätigkeit nämlich einfach nicht angezeigt, wie uns ein Regierungssprecher bestätigte. Auch wenn – wie in diesem Fall – die Tätigkeit öffentlich bekannt wird, tut die Bundesregierung nichts. Der Sprecher auf Nachfrage dazu: „Die Bundesregierung geht von der Eigenverantwortung ehemaliger Regierungsmitglieder für rechtstreu Verhalten auch nach dem Ausscheiden aus dem Amt aus.“⁹³ Sanktionen für den Fall, dass die ehemaligen Regierungsmitglieder sich eben nicht rechtstreu verhalten, sieht das Ministergesetz nicht vor, wie LobbyControl bereits bei der Anhörung zur Gesetzesänderung im Bundestag kritisierte.

2018 und 2019 hatte die Bundesregierung noch über weitere neue und kritische Jobs ehemaliger Minister:innen zu entscheiden: **Thomas de Maizière**, bis März 2018 Innenminister, durfte sofort Vorstandsvorsitzender der Telekom Stiftung werden. Als Innenminister war de Maizière u. a. für das Thema Cyber-Sicherheit zuständig, ein wichtiges Geschäftsfeld für die Telekom, eben jenes Unternehmen, das ihm den neuen Job verschaffte. Auch hier wäre eine Karenzzeit angemessen gewesen. Noch problematischer war eine rechtsanwaltliche Beratungstätigkeit de Maizières für die Telekom AG direkt, die die Bundesregierung für zwölf Monate untersagte.⁹⁴ Der Zusammenhang mit dem Amt liegt auf der Hand: In de Maizières Zuständigkeit fiel die IT-Ausstattung des Bundes, unter seiner Leitung erhielt die Telekom-Tochter T-Systems mehrere Aufträge.⁹⁵ Auch hier zeigt sich, dass die Karenzzeit zu kurz ist: Sie hat zwar eine aufschiebende Wirkung, aber insbesondere, wenn der neue Job schon unter Dach und Fach ist, verschwindet der Interessenkonflikt nicht, nur weil er zwölf Monate später angetreten wird.

Besondere Aufmerksamkeit erregte im Oktober 2018 der vormalige Landwirtschafts- und Ernährungsminister Christian Schmidt, denn die Deutsche Bahn AG wollte ihn in den Aufsichtsrat holen. Dieser Wechsel ist bemerkenswert, da die Deutsche Bahn einer der größten Abnehmer des Totalherbizids Glyphosat ist⁹⁶ und ausgerechnet Christian Schmidt sich im November 2017 in ungewöhnlicher Weise für den Unkrautvernichter einsetzte: Bei der Entscheidung im EU-Ministerrat stimmte Schmidt – gegen den Willen der Bundesregierung – für die Verlängerung der Zulassung von Glyphosat. Da die Bundesregierung sich in der Frage nicht

einig war, hätte er sich enthalten müssen. Glyphosat wurde wegen Schmidts Stimme für weitere fünf Jahre EU-weit zugelassen.⁹⁷ Immerhin sah die Bundesregierung hier das öffentliche Interesse beinträchtigt und sprach eine Karenzzeit von zwölf Monaten aus.⁹⁸

Im Juli 2019 zeigt sich auch im Fall der ehemaligen Umwelt- und Bauministerin **Barbara Hendricks**, dass die höchstmögliche Karenzzeit zu kurz ist. Sie wollte Präsidentin des Instituts für Bauen und Umwelt e. V. werden, ein komplett von der Bauindustrie getragener Verein.⁹⁹ Die Bundesregierung sprach keine Karenzzeit aus.¹⁰⁰ Nachdem bereits 16 Monate seit Hendricks' Amtszeit vergangen waren, wäre eine Untersagung ohnehin nur noch für zwei Monate möglich gewesen.

Kurz vor Weihnachten 2019 verhängte die Bundesregierung dann die bis dato längste Karenzzeit, aber auch diesmal schöpfte sie die maximale Zeit von 18 Monaten nicht aus, sondern beließ es bei 16 Monaten.¹⁰¹ Anlass war **Oliver Wittke**, bis dahin parlamentarischer Staatssekretär im Wirtschaftsministerium. Wittke wollte Lobbyist beim ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V. werden. Hier kamen alle problematischen Aspekte bei solchen Seitenwechseln zusammen: Als Staatssekretär war Wittke für Energiefragen zuständig, ein zentrales Betätigungsfeld des ZIA.¹⁰² Und als Lobby-Organisation ist der ZIA auf Insiderwissen und Kontakte angewiesen und genau diese konnte der Lobbyverband der Immobilienwirtschaft sich mit Oliver Wittke sichern.

Die vorläufige Bilanz

Nach sechs Jahren Karenzzeitregelung können wir auch quantitativ Bilanz ziehen: Die Bundesregierung und das Karenzzeitgremium hatten über mehr als 50 neue Tätigkeiten ehemaliger Minister:innen und parlamentarischer Staatssekretär:innen zu befinden. In 38 Fällen sah die Bundesregierung keine Veranlassung einzuschreiten, zwei Mal sprach sie neunmonatige, elf Mal einjährige Karenzzeiten aus. Nur bei zwei avisierten neuen Jobs sah sie schwerwiegende Probleme und verhängte Karenzzeiten von 15 bzw. 16 Monaten.

⁹³ Antwort des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 10. Juli 2021 auf LobbyControl-Nachfrage.

⁹⁴ BAnz AT 13.09.2018 B3: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach §6b BMinG. <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung?4>

⁹⁵ Handelsblatt.com, 06.09.18: „Thomas de Maizière hat sechs neue Jobs – auch einen bei der Telekom“. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/ti-medien/ehemaliger-bundesinnenminister-thomas-de-maiziere-hat-sechs-neue-jobs-auch-einen-bei-der-telekom/23003838.html>

⁹⁶ Die Deutsche Bahn braucht so viel Glyphosat, weil knapp 40.000 km Gleisbett anders nur sehr schwierig von Unkraut zu befreien sind. Siehe EGZ. Alternativen zu Glyphosat auf dem Prüfstand. Abgerufen am 01.08.21: <https://egz.at/pdfs/fgqby/Alternativen-zu-Glyphosat-auf-dem-Pruefstand.pdf>

⁹⁷ Nordbayern.de, 01.04.19: „Fränkischer Ex-Minister Schmidt sitzt jetzt im Bahn-Aufsichtsrat“. <https://www.nordbayern.de/politik/frankischer-ex-minister-schmidt-sitzt-jetzt-im-bahn-aufsichtsrat-1.8759302>

⁹⁸ BAnz AT 10.10.2018 B1: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach §6b BMinG. <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung?8>

⁹⁹ IBU. Mitglieder. Abgerufen am 01.08.21: <https://ibu-epd.com/mitglieder/ibu-mitglieder/>

¹⁰⁰ BAnz AT 17.07.2019 B1: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach §6b BMinG. <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung?11>

¹⁰¹ BAnz AT 31.12.2019 B1: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach §6b BMinG. <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/amtliche-veroeffentlichung?13>

¹⁰² ZIA. Energie, Klima und Nachhaltigkeit. Abgerufen am 01.08.21: <https://zia-deutschland.de/energie-klima-und-nachhaltigkeit/>

Der Praxistest der Karenzzeitregelung geht weiter und wird sicher nach der Bundestagswahl 2021 neuerlich die Mängel der Regelung aufzeigen. Bisher lautet die Beurteilung: Es ist gut, dass es die Karenzzeitregelung gibt. In einigen Fällen wurden Wechsel in problematische neue Tätigkeiten aufgeschoben. Außerdem ist von einer indirekten Wirkung auszugehen: So manche neue Tätigkeit wurde im Wissen um die Regeln möglicherweise gar nicht angestrebt. Die Regeln reichen aber bei Weitem nicht aus. Insbesondere die maximale Dauer von 18 Monaten ist unzureichend, um Kontakte und Insiderwissen ausreichend abkühlen zu lassen und Interessenkonflikte zu verhindern. Sanktionen bei Regelverletzungen wären notwendig. Und: Bis jetzt gelten die Regeln nur für Minister:innen und parlamentarische Staatssekretär:innen, nicht aber für politische Beamte.

Seitenwechsel von politischen Beamten

Beamtete Staatssekretär:innen und Abteilungsleiter:innen sind politische Beamte. Sie können in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, etwa wenn in einem Ministerium die politische Führung wechselt. Hochrangige Beamte aus den Ministerien sind für Verbände und andere Lobbyakteure aus den gleichen Gründen attraktiv wie Regierungsmitglieder oder parlamentarische Staatssekretär:innen (siehe Tabelle).

Für sie gelten jedoch mit Blick auf Seitenwechsel die noch deutlich schwächeren Regeln des Bundesbeamtengesetzes (§ 105). Zwar kann die neue Tätigkeit prinzipiell für drei Jahre (Ruhestandsbeamte) bzw. fünf Jahre untersagt werden – nur geschieht das in der Praxis äußerst selten.

Das liegt daran, dass die Kriterien schwammig sind und viel Auslegungsspielraum lassen. Demnach kann die Dienststelle (bzw. das Ministerium) selbst entscheiden, ob durch die Aufnahme einer neuen Tätigkeit „dienstliche Interessen beeinträchtigt“ werden können. Ein beratendes Gremium und entsprechende Prüfungen und öffentliche Empfehlungen gibt es hier nicht. So besteht vielmehr üblicherweise ein Vertrauensverhältnis zwischen Entscheider:in und Seitenwechsler:in. Wer will schon gerne langjährigen Kolleg:innen Karrierechancen verbauen?

Erschwerend kommt hinzu: Ob eine Anzeigepflicht besteht und damit der alte Dienstherr von der Tätigkeit erfährt, liegt im Ermessen des oder der Seitenwechsler:in selbst.¹⁰³

Das zeigt der Fall **Klaus-Dieter Fritsche**: Er war beamteter Staatssekretär im Kanzleramt und Beauftragter für die Nachrichtendienste des Bundes. Nachdem er im März 2018 in den Ruhestand versetzt worden war, zeigte er einen neuen Job beim Waffenhersteller Heckler & Koch an. Diesen untersagte ihm das Kanzleramt, da hier tatsächlich Einwände bestanden – der Bundesnachrichtendienst war an einer Prüfung von Heckler & Koch beteiligt gewesen.¹⁰⁴ Was Fritsche bei seinem alten Dienstherrn hingegen nicht anzeigte, war sein Lobbyjob bei Wirecard. Er besorgte Termine für Wirecard im Kanzleramt und war bei diesen auch selbst zugegen.¹⁰⁵ Fritsche sah keine Notwendigkeit, diesen Job anzuzeigen, und entschied auf diese Weise selbst, dass keine Karenzzeit nötig war. Der Fall kam erst im Zuge des Wirecard-Skandals ans Licht und wäre sonst wohl unbekannt geblieben.

Dass beamtete Staatssekretär:innen zu Lobbyist:innen werden, ist keine Ausnahme. So wechselte auch **Rainer Bomba**, bis 2018 im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, zu Cheil Germany,¹⁰⁶ einer PR- und Lobbyagentur, die Teil der Samsung-eigenen Agentur Cheil Worldwide ist. Verantwortungsbereich: Digitale Gesellschaft, Neue Mobilität und Bau/Infrastruktur – ziemlich genau jene Themen also, die Bomba als Staatssekretär verantwortete.¹⁰⁷ Dennoch wurde die Tätigkeit nicht untersagt.

Auch eine Ebene unterhalb der Staatssekretär:innen verfügen Beamte:innen über herausragende Insiderkenntnisse, weitreichende Kontakte und viel Einfluss. Daher sind auch diese Personen interessant, wenn Lobbyorganisationen nach neuem Personal suchen. Das beste Beispiel hierfür bietet wieder das Kanzleramt und der sensible Bereich der Nachrichtendienste: Abteilungsleiter **Günter Heiß**, Koordinator für die Nachrichtendienste des Bundes, wechselte 2018 zur Lobbyagentur friedrich30.¹⁰⁸ Dort arbeitet auch Gerhard Schindler, früherer Präsident des Bundesnachrichtendienstes. Die Agentur ist spezialisiert auf den Bereich der inneren Sicherheit und stellt ihre „gute[n] Zugänge zur Exekutive und Legislative in Bund und Ländern“ besonders heraus.¹⁰⁹

¹⁰⁴ FAZ.net, 24.10.20: "Kanzleramt verbot früherem Geheimdienstler Tätigkeit bei Heckler & Koch". <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/f-a-z-exklusiv-kanzleramt-verbot-klaus-dieter-fritsche-taetigkeit-bei-heckler-koch-17018474.html>

¹⁰⁵ Ebd.

¹⁰⁶ politik & kommunikation, 22.06.18: „Bomba ist neu beim Thinktank von Cheil Germany“. <https://www.politik-kommunikation.de/personalwechsel/bomba-ist-mitglied-des-think-tanks-von-cheilppa-642818589>

¹⁰⁷ New business, 19.06.18: „Rainer Bomba verstärkt Think Tank von Cheil PP:A“. <https://www.new-business.de/koepfe/detail.php?rubric=K%D6PFE&nr=723546>

¹⁰⁸ friedrich30. Günter Heiss. Abgerufen am 01.08.21: <https://www.friedrich30.com/das-team/guenther-heiss>

¹⁰⁹ friedrich30. Die Firma. <https://www.friedrich30.com/firma>

¹⁰³ Siehe dazu den Bericht des Wirecard-Untersuchungsausschuss: Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes. Vorabfassung vom 22.6.21, S. 1478; 1610: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/309/1930900.pdf>



LobbyControl-Aktion vor dem Bundeskanzleramt (2014).

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Die betreffenden Regelungen haben sich in dieser Legislaturperiode nicht geändert. Daher bleibt der politische Handlungsbedarf bestehen. Der Praxistest hat gezeigt, was konkretisiert und verbessert werden muss.

Der Handlungsbedarf im einzelnen:

1. **Die Karenzzeit für Minister:innen und parlamentarische Staatssekretär:innen sollte verlängert werden.** Die Regelung sollte außerdem um wirksame Kontrollmechanismen ergänzt und konkretisiert werden.
 - a. Mit zwölf (und in schweren Fällen 18) Monaten ist die Karenzzeit deutlich zu kurz. Nach nur einem Jahr ist das Insiderwissen noch sehr relevant und die Kontakte noch fast genauso viel wert. Eine so kurze Karenzzeit erfüllt nur eingeschränkt ihren Zweck: Die Einflussnahme durch lukrative Jobangebote bleibt möglich und die Integrität der Bundesregierung steht auch durch Seitenwechsel nach zwölf Monaten in Frage. Besonders bei Wechseln in Lobbytätigkeiten wären drei Jahre als Karenzzeit angemessen – auch unabhängig von der vorherigen Ressortzuständigkeit, denn bei Lobbytätigkeiten stehen die Kontakte eines ehemaligen Regierungsmitglieds im Vordergrund.
 - b. Es hat keine Folgen, wenn sich die Seitenwechsler:innen nicht an die Regeln halten, also einen neuen Job gar nicht anzeigen oder sich dann nicht an die verhängte Karenzzeit halten. Im Gesetz sind keine Sanktionen vorgesehen. Hier muss dringend nachgebessert werden.
 - c. Wechsel in Lobbytätigkeiten sind besonders problematisch. Daher ist es nötig, die Regelung dahingehend zu konkretisieren, dass solche Tätigkeiten prinzipiell untersagt werden.

2. **Die Karenzzeitregelung für Beamt:innen muss reformiert werden:** Für die herausgehobenen Positionen der beamteten Staatssekretär:innen und der Abteilungsleiter:innen sollte eine strengere Regel eingeführt werden.
 - a. Es darf nicht allein im Ermessen der oder des Seitenwechslers:in selbst liegen, ob eine neue Tätigkeit anzeigepflichtig ist oder nicht. Wie bei Regierungsmitgliedern sollten alle Tätigkeiten angezeigt werden müssen. Zu diesem Schluss kommt auch der Abschlussbericht des Wirecard-Untersuchungsausschusses.¹¹⁰
 - b. Die letzte Dienststelle sollte nicht allein über eine Karenzzeit entscheiden dürfen, sondern ein unabhängiges Gremium beteiligen müssen. Diese Aufgabe könnte das bestehende Karenzzeitgremium übernehmen. Analog zur Regelung bei Minister:innen und parlamentarischen Staatssekretär:innen sollten die Empfehlungen und Entscheidungen veröffentlicht werden.
 - c. Das Kriterium für Karenzzeiten bei politischen Beamt:innen lautet lediglich: Wenn durch die neue Tätigkeit „dienstliche Interessen beeinträchtigt werden“,¹¹¹ ist die Tätigkeit zu untersagen. Bei einfachen Beamten mag das ausreichen, bei Staatssekretär:innen und Abteilungsleiter:innen sollten dagegen die gleichen Regeln gelten wie bei Regierungsmitgliedern und parlamentarischen Staatssekretär:innen.

¹¹⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode gemäß Artikel 44 des Grundgesetzes. Vorabfassung vom 22.6.21, S. 1478; 1610: <https://dservier.bundestag.de/btd/19/309/1930900.pdf>

¹¹¹ BBG § 105: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/_105.html

Seitenwechsel auf Bundesebene 2017–2021 (Auswahl)

Anmerkung: Eine umfassende und aktuelle Tabelle zu Seitenwechsel-Fällen findet sich im Portal [Lobbypedia.de](https://www.lobbypedia.de).¹¹²

Seitenwechsler:in	Partei	Kategorie*	Alter Job	Neuer Job(s) (Auswahl)
Barbara Hendricks	SPD	BM	Bis 3/18 Umweltministerin	1. Seit 10/19 Präsidentin des Instituts Bauen und Umwelt e.V. 2. seit 7/19 Mitglied im Aufsichtsrat der Messe Berlin GmbH
Brigitte Zypries	SPD	BM + PSt.	2013–2017 PSt. Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) 2014–2017 Koordinatorin der Bundesregierung für Luft- und Raumfahrt 1/17–3/18 BM im BMWi	1. Beiratsmitglied masterplan.com GmbH (Entscheid 5/18) 2. Beiratsmitglied DVAG (Entscheid 5/18) 3. Mitglied politischer Beirat des Bundesverbandes mittelständische Wirtschaft (Entscheid 5/18) 4. Seit 9/19 Mitglied im Aufsichtsrat der Bombardier Transportation GmbH und der Bombardier Transportation (Bahntechnologie) Holding Germany GmbH sowie als Beraterin der Bombardier Transportation GmbH für Mobilitätsfragen (Entscheid 7/19)
Christian Schmidt	CSU	BM	Bis 3/18 BM für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) 10/17–3/18 kommissarisch BM im Ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)	Bis zur Bundestagswahl 2021 sitzt Schmidt noch im Bundestag. Er kandidiert nicht, weil er Hoher Repräsentant der internationalen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina ist. ¹¹³ 1. Seit 4/19 im Aufsichtsrat der DB AG 2. Rechtsanwalt
Günter Heiß		AbtL.	9/17 Koordinator für die Nachrichtendienste des Bundes im Bundeskanzleramt	Seit 11/18 bei friedrich30, einer Lobbyagentur mit u. a. Spezialisierung Sicherheit
Klaus-Dieter Fritsche	CSU	BSt.	Bis 3/18 BSt. und Geheimdienstkoordinator im Kanzleramt	Seit 3/19 Berater für das österreichische Innenministerium Sommer 2019 Berater für Wirecard Eine Tätigkeit für Heckler & Koch ist ihm vom Kanzleramt untersagt worden
Levin Holle		AbtL.	2012–2020 Leiter Abteilung Finanzmarktpolitik im Bundesministerium der Finanzen (BMF)	Seit 2/00 Vorstand Finanzen & Logistik / CFO bei der Deutschen Bahn ¹¹⁴
Lutz Stroppe	CDU	BSt.	Bis 3/14 BSt. im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2014– 5/19 BSt. im Bundesministerium für Gesundheit (BMG)	Seit 9/19 Senior Advisor bei Hering Schuppener Consulting (PR-Agentur), dort auch für Gesundheit zuständig ¹¹⁵

Fortsetzung nächste Seite >

* PSt.: Parlament. Staatssekretär:in
BM: Bundesminister:in
BSt.: Beamtete:r Staatssekretär:in
AbtL.: Abteilungsleiter:in

¹¹² Lobbypedia. Seitenwechsler in Deutschland im Überblick. Abgerufen am 01.08.21: https://lobbypedia.de/wiki/Seitenwechsler_in_Deutschland_im_Überblick

¹¹³ Nordbayern.de, 9.6.21: „Nun doch: Christian Schmidt verzichtet auf Bundestagskandidatur“. <https://www.nordbayern.de/politik/nun-doch-christian-schmidt-verzichtet-auf-bundestagskandidatur-1.11131169>

¹¹⁴ LinkedIn. Levin Holle. Abgerufen am 01.08.21: <https://www.linkedin.com/in/levin-holle-db/?originalSubdomain=de>

¹¹⁵ politik & kommunikation, 02.09.19: „Stroppe ist Senior Advisor bei Hering Schuppener“. <https://www.politik-kommunikation.de/personalwechsel/stroppe-ist-senior-advisor-bei-hering-schuppener-111844983>

Seitenwechsler:in	Partei	Kategorie*	Alter Job	Neuer Job(s) (Auswahl)
Matthias Machnig	SPD	BSt.	4/18 BSt. im BMWi	Seit 12/18: 1. Leiter Industriestrategie bei InnoEnergy ¹¹⁶ 2. Berater der australischen Investmentfirma Macquarie, die auch im dt. Energiemarkt Fuß fassen wollte/will ¹¹⁷
Oliver Wittke	CDU	PSt.	Bis 9/19 PSt. im BMWi	Seit 9.3.21 Hauptgeschäftsführer Zentraler Immobilienausschuss e. V.
Rainer Bomba	CDU	BSt.	Bis 3/18 BSt. im BMVI	Seit 6/18 beim Thinktank Cheil Germany ¹¹⁸ (Cheil macht auch Projekte zu Mobilität, zusammen mit Partner BMVI ¹¹⁹)
Sigmar Gabriel	SPD	BM	Bis 2017 BM im BMWi bis 3/18 Außenminister	Seit 2019 u. a.: 1. Vorsitzender des geschäftsführenden Vorstandes der Atlantik-Brücke ¹²⁰ 2. Beirat Deloitte ¹²¹ Seit Mai 2020: 3. Aufsichtsrat Deutsche Bank ¹²² 3/20–5/20: 4. Berater für den Fleischkonzern Tönnies ¹²³ seit 9/20: 5. Siemens Energy Aufsichtsrat ¹²⁴ „nach Ausscheiden aus Amt“ (Entscheid 20.6.18) ¹²⁵
Thomas de Maizière	CDU	BM	Bis 3/18 BM des Innern bis 13 BM für Verteidigung	De Maizière gehört dem 19. Bundestag an, kandidiert 2021 nicht erneut. 1. seit 2018 Vorstandsvorsitz der Telekom Stiftung ¹²⁶ 2. seit 2019 (?) rechtliche Beratung für Telekom AG (Quelle dazu nur die Untersagung der BR für 12 Monate) ¹²⁷

¹¹⁶ InnoEnergy. Matthias Machnig unterstützt die Rolle von InnoEnergy bei der Transformation der Energie- und Automobilindustrie. Abgerufen am 01.08.21: https://www.innoenergy.com/media/3157/181201_pressmitteilung_matthias-machnig-unterstuetzt-die-rolle-von-innoenergy-bei-der-transformation-der-energie-und-automobilindustrie.pdf

Spiegel online, 01.12.18: „Ex-Staatssekretär wechselt in die Wirtschaft“. <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/matthias-machnig-steigt-bei-innoenergy-ein-a-1241314.html>

¹¹⁷ WiWo online, 18.07.19: „Macquarie und der Pakt mit dem Feind“. <https://www.wiwo.de/my/unternehmen/banken/investmentbank-macquarie-und-der-pakt-mit-dem-feind-24581936.html?ticket=ST-11796368-LWtEzjdmC0pfb0Cehrrn-ap2>

¹¹⁸ politik & kommunikation, 22.06.18: „Bomba ist neu bei Thinktank von Cheil Germany“. <https://www.politik-kommunikation.de/personalwechsel/bomba-ist-mitglied-des-think-tanks-von-cheilppa-642818589>

¹¹⁹ Cheil. Cheil hebt mit dem Projekt Urban Air Mobility ab. Abgerufen am 01.08.21: <https://cheil.de/cheil-hebt-mit-dem-projekt-urban-air-mobility-ab/>

¹²⁰ Atlantik-Brücke. Gremien. Abgerufen am 01.08.21: <https://www.atlantik-bruecke.org/die-atlantik-bruecke/gremien/>

¹²¹ Spiegel online, 27.03.19: „Ex-Minister Gabriel hat neuen Nebenjob“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/sigmar-gabriel-neuer-nebenjob-fuer-den-frueheren-spd-chef-a-1259899.html>; Atlantik-Brücke. Sigmar Gabriel neuer Vorsitzender. Abgerufen am 01.08.21: <https://www.atlantik-bruecke.org/sigmar-gabriel-neuer-vorsitzender/>

¹²² Süddeutsche.de, 24.01.20: „Sigmar Gabriel wird Aufsichtsrat der Deutschen Bank“. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/gabriel-aufsichtsrat-deutsche-bank-1.4770052>

¹²³ Tagesschau, 02.07.20: „Ex-Wirtschaftsminister Gabriel war kurzzeitig Berater bei Fleischkonzern Tönnies“. <https://www.tagesschau.de/multimedia/sendung/ts-37871.html>

¹²⁴ Siemens Energy. Die Mitglieder des Aufsichtsrats. Abgerufen am 01.08.21: <https://www.siemens-energy.com/de/de/unternehmen/aufsichtsrat.html>

¹²⁵ BAnz AT 20.06.2018: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach §6b BMinG

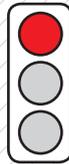
¹²⁶ Telekom Stiftung. Zur Person. Dr. Thomas de Maizière. Abgerufen am 01.08.21: <https://www.telekom-stiftung.de/stiftung/personen/dr-thomas-de-maiziere>

¹²⁷ Auf seiner Bundestagsseite gibt de Maizière einen Mandanten an, von dem er jährlich Einkünfte erhält. Ob es sich dabei um die Telekom AG handelt, bleibt nach den noch geltenden Regeln für Abgeordnete intransparent. Deutscher Bundestag. Dr. Thomas de Maizière, CDU/CSU. Abgerufen am 01.08.21: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/M/maiziere_thomas-521820

Parteienfinanzierung

An den gravierenden Missständen bei der Parteienfinanzierung hat sich in der zurückliegenden Wahlperiode nichts geändert. Die Skandale der vergangenen Jahre wurden politisch nicht aufgearbeitet. Dabei waren es nicht wenige: „Rent-a-Rüttgers“, „Rent-a-Sozi“ – Sponsoren kauften sich Zugänge zu Politikern; Großspenden wurden durch Strohleute verschleiert abgewickelt; Wahlkampagnen in Millionenhöhe anonym finanziert. In allen Fällen blieben politische Konsequenzen, im letztgenannten Fall sogar eine abschließende Aufklärung aus.

UNSERE BEWERTUNG



→ Das Versprechen der Großen Koalition vom Frühjahr 2021, die Parteienfinanzierung zu reformieren, wurde nicht eingelöst. Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition im Bereich Parteienfinanzierung: Die Ampel steht auf Rot.

HINTERGRUND

Deutsche Parteien finanzieren sich durch einen Mix aus privaten Zuwendungen und staatlichen Mitteln. Private Zuwendungen sind z. B. Spenden, Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge, Sponsoring oder Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit und Beteiligungen. Die Höhe staatlicher Zuwendungen bemisst sich an den Wahlergebnissen und der Höhe der weiteren Einkünfte. Für Spenden oder andere private Zuwendungen gibt es keine Obergrenze.

Das Grundgesetz verlangt in Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 zum Schutz der Demokratie vor intransparenter Einflussnahme, dass Parteien öffentlich Auskunft über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel geben müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass Wähler:innen sich über potentielle finanzielle Einflussnahmen informieren können müssen; eine aufgeklärte Wahlentscheidung soll möglich sein.¹²⁸ Dieses Ziel wird jedoch in mancherlei Hinsicht nicht erreicht.

So müssen Parteien Spenden erst ab einer Größenordnung von 10.000 Euro pro Jahr in ihren Rechenschaftsberichten veröffentlichen. Die Berichte erscheinen allerdings erst rund zwei Jahre nach Spendeneingang. Das erschwert, kritisch zu hinterfragen, ob es einen unzulässigen Zusammenhang zwischen einer Spende und einer politischen Entscheidung gab. Nur Einzelspenden ab 50.000 Euro müssen unmittelbar dem Bundestag angezeigt und veröffentlicht werden. Durch Stückelung von Spenden in Beträge knapp unterhalb dieser Schwelle kann die Veröffentlichungspflicht leicht umgangen werden.

Nicht im Einzelnen offenlegen müssen die Parteien die seit Jahren wachsenden Einnahmen aus sogenanntem Parteisponsoring durch Unternehmen und Wirtschaftsverbände. Die konkrete Herkunft von Millionenbeträgen bleibt so vor der Öffentlichkeit verborgen. Denn die Sponsoringeinnahmen gehen nur anonym in verschiedene Sammelposten der Rechenschaftsberichte ein („Einnahmen aus Veranstaltungen“, „Einnahmen aus Beteiligungen“, „Einnahmen aus unternehmerischer Tätigkeit“). Das läuft dem Transparenzauftrag des Grundgesetzes zuwider.

Auch für indirekte Zuwendungen an Parteien in Form von Wahlkampfunterstützung durch Dritte (sogenannte „Parallelaktionen“) gibt es keine Transparenzregeln, sodass die Geldgeber umfangreicher Wahlkampagnen unerkannt bleiben können.

ENTWICKLUNG IN DER LEGISLATURPERIODE

Strafen im AfD-Spendenskandal – doch vieles bleibt ungeklärt

Der AfD-Spendenskandal, der bis in die vorangegangene Wahlperiode zurückreicht, ist immer noch nicht umfassend aufgeklärt. Auch hat der Gesetzgeber immer noch keine Konsequenzen daraus gezogen, dass Schwächen und Schlupflöcher in den gesetzlichen Regeln gezielt und umfangreich ausgenutzt wurden.

Seit 2016 profitierte die AfD von verdeckter Wahlkampfhilfe auf Bundes- und Landesebene in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags. Die Wahlkampfhilfe erfolgte größtenteils in Form von Wahlkampfmaterial: Plakaten, Anzeigen, Wahlkampfzeitungen oder Internetwerbung. Dabei wurden Strohfirmer und Strohpersonen eingesetzt und Geld wiederholt über die Schweiz geschleust. Die Geldgeber sollten offenbar verschleiert werden. Staatsanwaltschaftliche Ermittlungen ergaben bisher, dass zumindest hinter einem Teil der Zahlungen der deutsche Milliardär Henning Conle steckt.¹²⁹ Außerdem gibt es Hinweise, dass der Milliardär August von Finck Jr. verdeckt den Aufstieg der AfD gefördert hat.¹³⁰

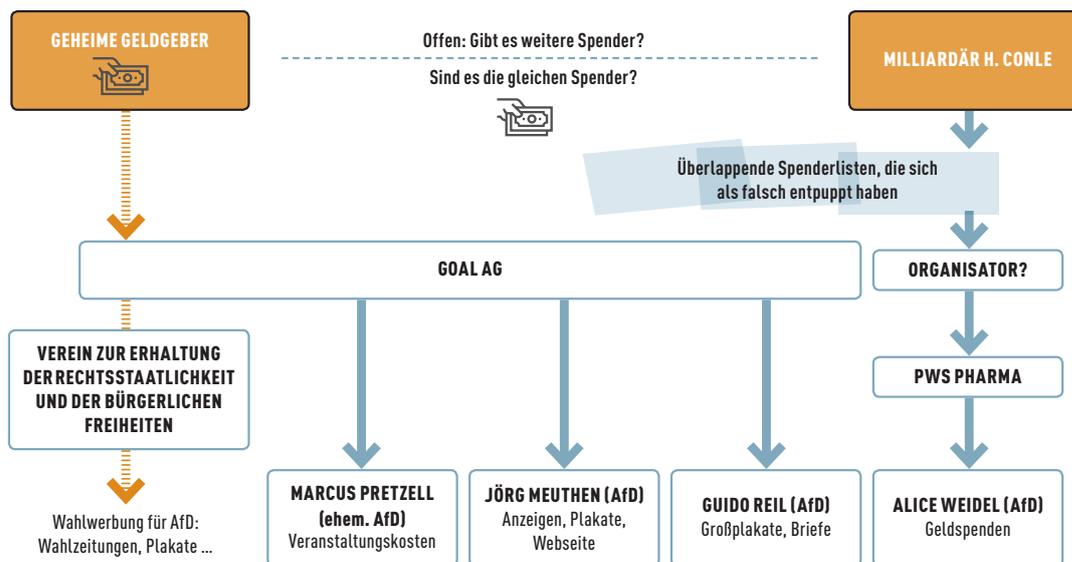
Die Spendenaffäre ist komplex und setzt sich aus einer Vielzahl von einzelnen Vorgängen zusammen. Grob gesagt kann man zwei zentrale Bereiche unterscheiden: Erstens erhielten einzelne AfD-Politiker:innen wie Jörg Meuthen oder Alice Weidel Unterstützung, vor allem für ihre Wahlkämpfe und Öffentlichkeitsarbeit. Zwei-

¹²⁹ Report Mainz, 11.05.20: „Kontounterlagen aus der Schweiz: Neue Spur zu Milliardär Conle“. <https://www.swr.de/report/presse/afd-spendenaffare-um-alice-weidel-kontounterlagen-aus-der-schweiz-neue-spur-zu-milliardaer-conle/-/id=1197424/did=25280598/nid=1197424/vjydu8/index.html>

¹³⁰ U. a. Spiegel 2018: „Goldene Zeiten“, S.15–22. Ausgabe 48/2018: www.spiegel.de/politik/goldene-zeiten-a-22491d46-0002-0001-0000-000160964401.

¹²⁸ Vgl. BVerfGE 85, 264 [165].

Die heimlichen Helfer der AfD



Quelle: LobbyControl: Die Affäre Meuthen: Illegale Spenden und der Kampf der AfD gegen Transparenz, April 2019, <https://lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Affare-Meuthen-Briefing.pdf>

Vereinfachte Darstellung – nicht enthalten sind zurückgezahlte Spenden der Stichting Indentiteit Europa (NL) für Pretzell (2016) und Weidel (2018).

tens gab es eine massive Wahlwerbe-Kampagne zugunsten der AfD mit Großplakaten und Wahlzeitungen, die über einen Stuttgarter Briefkastenverein lief, den Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der bürgerlichen Freiheiten. In fast allen Fällen war die Schweizer Werbeagentur Goal AG ein zentraler Akteur.

Für fünf Teil-Fälle musste die AfD insgesamt eine knappe Million Euro Strafzahlungen leisten. In drei Fällen (Meuthen, Reil, Weidel) legte sie gegen die von der Bundestagsverwaltung verhängten Strafbescheide Klage ein. Im Fall Reil zog sie die Klage zurück, in den Fällen Meuthen und Weidel wurde sie vom Berliner Verwaltungsgericht zur Zahlung der Strafe verurteilt.¹³¹

Wir beschränken uns im Folgenden auf wenige zentrale Aspekte des Skandals:

Jörg Meuthen und Guido Reil hatten 2016 bzw. 2017 direkte Wahlkampfunterstützung in Form von Sachleistungen (u. a. Plakate, Anzeigen, Flyer, Webseite) von der Goal AG erhalten, ohne diese als Spenden zu deklarieren. Bei der Prüfung der Vorgänge durch die Bundestagsverwaltung konnte zudem nicht geklärt werden, wer die Maßnahmen finanziert hatte. Die von der Partei vorgelegten Listen vermeintlicher Spender:innen stellten sich als falsch heraus. Die Bundestagsverwaltung verhängte deshalb Strafbescheide gegen die AfD, gegen die die Partei Klage vor dem Berliner Verwaltungsgericht erhob. In der Verhandlung des Meuthen-Falls am 9. Januar 2020 bestätigte das Gericht den Strafbescheid und erkannte eine persönliche Verantwortung Meuthens für den Rechtsver-

stoß.¹³² Die AfD kündigte zunächst an, in Berufung zu gehen, ließ dieses Vorhaben im Sommer 2020 jedoch fallen. Dessen ungeachtet stellte Meuthen die Rechtmäßigkeit des Urteils öffentlich in Abrede.¹³³ Im Fall Reil zog die Partei ihre Klage zurück, nachdem Guido Reil öffentlich angekündigt hatte, der Partei die ihn betreffende Strafzahlung zu erstatten.¹³⁴

Den finanziell weitaus bedeutsamsten Teil der Spendenaffäre machten große Plakataktionen und die Verteilung kostenloser, für die AfD werbende Wahlkampfzeitungen aus.¹³⁵ Diese wurden unter dem Namen *Extrablatt* und später *Deutschland-Kurier* in Millionenauflage an Haushalte und an Wahlkampfständen verteilt. Als Herausgeber fungierte der bereits erwähnte Briefkastenverein, dessen Vorsitzender David Bendels enge Verbindungen zur AfD-Spitze pflegt. Im Namen des Vereins wurden auch Videos und Online-Werbung geschaltet – stets mit Wahlaufufen zugunsten der AfD. Die Organisation der Werbemaßnahmen lief über die Schweizer Agentur Goal AG, welche auch die Post des Vereins bearbeitet.

Die Partei hat stets bestritten, mit dem Verein zusammenzuarbeiten. Diese Abgrenzung ist rechtlich bedeutsam, da im Fall einer Zusammenarbeit die Wahlkampfhilfe der AfD als Parteispende

¹³² LobbyControl. Illegale AfD-Spenden: Rote Karte für Meuthen. Abgerufen am 04.08.21: <https://www.lobbycontrol.de/2020/01/illegale-afd-spenden-rote-karte-fuer-meuthen/>

¹³³ Beck-aktuell, Heute im Recht, 29.01.20: „AfD gibt im Rechtsstreit um Parteispenden für Meuthen auf“. <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/afd-gibt-im-rechtsstreit-um-spenden-fuer-meuthen-auf-und-zahlt-strafe>

¹³⁴ WAZ.de, 17.07.20: „Spenden-Affäre: AfD folgt Guido Reil und zahlt die Strafe“. <https://www.waz.de/staedte/essen/spenden-affaere-afd-folgt-guido-reil-und-zahlt-die-strafe-id229540758.html>

¹³⁵ Lobbypedia.Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der bürgerlichen Freiheiten. Abgerufen am 04.08.21: https://lobbypedia.de/wiki/Verein_zur_Erhaltung_der_Rechtsstaatlichkeit_und_der_b%C3%BCrgerlichen_Freiheiten

¹³¹ Urteil im Fall Meuthen: Berliner Vorschriften- und Rechtsprechungsdatenbank, 2 K 170.19: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/JURE200001663>

Bisherige AfD-Strafzahlungen wegen illegaler Parteispenden

Fall	Gegenstand	Wert der Spende	Strafe
Meuthen AG	Wahlkampfmaterial Goal AG	89.800 €	269.400 €
Reil	Wahlkampfmaterial Goal AG	44.500 €	133.500 €
Weidel	Geldspenden über Schweizer Strohfirma	132.000 €	396.000 €
Pretzell	Veranstaltung in Düsseldorf 2016	36.000 €	108.000 €
Deutschland-Kurier	Wahlkampfmaterial Hessen/Bayern 2018	24.000 €	72.000 €
<i>gesamt</i>		326.300 €	978.900 €

zugerechnet werden könnte. Dann würden die Regeln des Parteienrechts hinsichtlich der Offenlegung von Spenden und des Verbots von Spenden aus dem Nicht-EU-Ausland bzw. aus anonymen Quellen gelten. Der Nachweis einer Mitverantwortung der Partei ist von der Aufsichtsbehörde jedoch nur schwer zu erbringen, u. a. aufgrund der allzu dürftigen Ermittlungsbefugnisse der Bundestagsverwaltung.

Lediglich wegen der Verbreitung des *Deutschland-Kurier* in den hessischen und bayerischen Landtagswahlkämpfen 2018 wurde die AfD bisher belangt (siehe Tabelle), da dort Verteilungen der Druckschrift nachweislich von Funktionär:innen und Kandidat:innen organisiert bzw. durchgeführt worden waren.¹³⁶ Wegen der Verbreitung des *Extrablatt* im NRW-Wahlkampf 2017 läuft aktuell (Juni 2021) noch ein Prüfverfahren der Bundestagsverwaltung.

Der *Deutschland-Kurier* tritt seit Ende 2018 vorwiegend online auf und schaltete unter anderem hunderte Werbeanzeigen auf Facebook, allein 2019 im Wert von 36.000 Euro.¹³⁷ Er unterließ dabei in den meisten Fällen die von Facebook geforderte Kennzeichnung der Posts als bezahlte politische Werbung.¹³⁸ Diese Anzeigen wurden vom Plattformbetreiber deshalb nachträglich gelöscht, jedoch erst nachdem sie von jeweils bis zu zehntausenden Menschen gesehen worden waren. Dies illustriert, dass die Selbstregulierung der Plattformen bisher nicht das von der EU-Kommission gesetzte Ziel einer effektiven Transparenz politischer Einflussnahme über die sozialen Medien erreicht.¹³⁹

Als möglicher Geldgeber hinter der „Swiss Connection“ der AfD wurde in verschiedenen Medien der in der Schweiz ansässige Mil-

liardär August von Finck vermutet.¹⁴⁰ Dieser hatte in der Vergangenheit bereits CSU, FDP und die Republikaner finanziell unterstützt und sich politisch weit rechts positioniert. Anfang 2021 jedoch ermittelte die Staatsanwaltschaft Konstanz in Zusammenarbeit mit Schweizer Behörden eine andere Person als Geldgeber in zumindest einem Fall des Spendenskandals. Im Bundestagswahlkampf 2017 hatte Alice Weidels AfD-Kreisverband Bodensee unrechtmäßige Geldspenden von der Schweizer Firma PWS Pharma in Höhe von 132.000 Euro angenommen. Die Firma gab auf Nachfrage an, das Geld nur im Auftrag eines Dritten überwiesen zu haben. Die AfD präsentierte später eine Liste vermeintlicher Geldgeber hinter der Firma, die sich im Rahmen der Ermittlungen jedoch ebenfalls als Strohleute entpuppten. Aufgrund von Kontounterlagen ermittelte die Staatsanwaltschaft schließlich den Immobilien-Milliardär Henning Conle als tatsächlichen Geldgeber. Am 16. Juni 2021 bestätigte das Berliner Verwaltungsgericht den Strafbescheid gegen die AfD wegen Annahme illegaler Spenden. Die strafrechtlichen Ermittlungen gegen mehrere individuelle Beteiligten dauern an.¹⁴¹

Es wird vermutet, dass Conle auch hinter anderen illegalen Geldströmen in die AfD-Wahlkämpfe seit 2016 steckt. Der Beweis dafür steht jedoch aus. Der Ex-Bundesvorsitzenden Frauke Petry zufolge habe sich Conle im Dezember 2015 mit dem damaligen AfD-Führungsduo Petry und Meuthen getroffen. Er sei dabei „mit einem illegalen Spendenangebot“ an sie herangetreten.¹⁴² Meuthen habe „illegale Spendengelder von Henning Conle vorbei an den offiziellen Parteigremien in illegale Kanäle gelenkt (...), u. a. zur Unterstützung des Social-Media-Auftritts der Partei“, das Geld sei über die Goal AG geflossen.¹⁴³ Jörg Meuthen bestreitet die Vorwürfe.¹⁴⁴ Im Juni 2021 beantragte die Berliner Staatsanwaltschaft im Rahmen ihrer Ermittlungen gegen ihn die Aufhebung seiner

¹³⁶ Tagesschau.de, 20.11.20: „Weitere Strafe für die AfD“. <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/afd-spenden-straebescheide-103.html>

¹³⁷ Tagesschau.de, 17.02.21: „Profit mit Panikmache“. <https://www.tagesschau.de/investigativ/wahlwerbung-facebook-101.html>

¹³⁸ Facebook-Werbekbibliothek, Eintrag „Deutschland-Kurier“. Klick auf einzelne Einträge zeigt die Anzahl der trotz Deaktivierung der Anzeigen erfolgten Impressions. Facebook. Deutschland Kurier. Aberufen am 04.08.21: [https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=political_and_issue_ads&country=DE&view_all_page_id=336677843601760&sort_data\[direction\]=desc&sort_data\[mode\]=relevancy_monthly_grouped&search_type=page&media_type=all](https://www.facebook.com/ads/library/?active_status=all&ad_type=political_and_issue_ads&country=DE&view_all_page_id=336677843601760&sort_data[direction]=desc&sort_data[mode]=relevancy_monthly_grouped&search_type=page&media_type=all)

¹³⁹ Siehe dazu etwa die jüngste Bewertung durch die EU-Kommission (Staff Working Paper): European Commission. Assessment of the Code of Practice on Disinformation – Achievements and areas for further improvement. Aberufen am 04.08.21: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/assessment-code-practice-disinformation-achievements-and-areas-further-improvement>

¹⁴⁰ Spiegel 2018: „Goldene Zeiten“, S.15–22. Ausgabe 48/2018: www.spiegel.de/politik/goldene-zeiten-a-22491d46-0002-0001-0000-000160964401. Siehe auch https://lobbypedia.de/wiki/August_von_Finck

¹⁴¹ Süddeutsche.de, 16.06.21: „AfD muss hohe Strafe zahlen“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/afd-alice-weidel-spendenaffaere-1.5324331>

¹⁴² ZDF Frontal 21, 09.03.21: „Frauke Petry zur AfD-Spendenaffäre“. V <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/petry-zu-afd-spendenaffaere-100.html#autoplay=true>

¹⁴³ ZDF heute, 22.06.21: „Neue Spur führt in die Schweiz“. <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/afd-spendenaffaere-petry-conle-meuthen-102.html>

¹⁴⁴ Spiegel online, 24.06.21: „So streiten Frauke Petry und Jörg Meuthen über den Vorwurf illegaler Parteispenden“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-anwalt-von-joerg-meuthen-lehnt-unterlassungserklaerung-von-frauke-petry-ab-a-a99ac910-6da9-44e9-9a0a-b8cc01c839c4>



LobbyControl setzt sich seit Jahren für strengere Regeln in der Parteienfinanzierung ein.

Immunität als Mitglied des Europäischen Parlaments.¹⁴⁵ Petry wirft auch August von Finck und dessen Firma Degussa Goldhandel verdeckten Einfluss auf die AfD vor.¹⁴⁶ Von Finck tauchte im Juni 2021 auch in Enthüllungen über ein Netzwerk des Politikberaters Tom Rohrböck in der AfD auf.¹⁴⁷

Das Schlupfloch „Parallelaktion“ besteht weiterhin

Der AfD-Spendenskandal führte auf drastische Weise vor Augen, welch gewaltiges Schlupfloch die sogenannten Parallelaktionen im geltenden Regelwerk sind: Unterstützende Maßnahmen durch Dritte müssen nicht transparent gemacht werden, sofern der begünstigten Partei keine Mitverantwortung für die Maßnahmen nachgewiesen wird. Im AfD-Fall konnten über einen Briefkasten-Verein mehrere Millionen Euro in Wahlwerbung zugunsten der AfD fließen, ohne dass die Geldgeber erkennbar wurden. Dass diese Transparenzlücke geschlossen werden muss, wurde von den Koalitionsparteien im Prinzip zwar erkannt, doch die politischen Konsequenzen blieben aus. Ein Grund dafür waren juristische Meinungsverschiedenheiten: Es gab und gibt bisher keinen Konsens darüber, wie und wo in der Rechtssystematik eine Regulierung von Parallelaktionen möglich und verfassungsrechtlich optimal wäre.

Der frühere Bundestagspräsident Lammert hatte dafür empfohlen, die Wahlgesetze zu erweitern. Seine Begründung: Dritte, die Parallelaktionen organisieren, könnten nicht Normadressaten des Parteiengesetzes sein.¹⁴⁸ Wissenschaftlerinnen des Düsseldorfer Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung hingegen plädierten dafür, Parallelaktionen innerhalb des Parteiengesetzes zu regeln.¹⁴⁹ LobbyControl hatte bereits 2016 einen umfassenden Neuansatz für die Regulierung der privaten Politikfinanzierung vorgeschlagen – mit einem Transparenzregister, das Parteispenden, Parteisponsoring, Parallelaktionen und die Finanzierung von Kampagnen zu Volksentscheiden gleichermaßen erfassen und zeitnah vor Wahlen bzw. Abstimmungen offenlegen würde.¹⁵⁰

Eine Expertenkommission des Bundespräsidenten, wie sie von mehreren Amtsvorgängern Frank-Walter Steinmeiers zur Erarbeitung von Reformvorschlägen bei der Parteienfinanzierung einberufen worden war, gab es trotz der juristischen Unsicherheiten nicht. Kurz vor Ende der Wahlperiode legte die SPD koalitionsintern einen konkreten Gesetzesentwurf auf Basis des Düsseldorfer Modells vor. Dieser wurde von CDU/CSU nicht akzeptiert, wobei die Union selbst kein eigenes Konzept erkennen ließ.

¹⁴⁵ Spiegel online, 23.06.21: „Staatsanwaltschaft beantragt Aufhebung der Immunität von AfD-Chef Meuthen“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/joerg-meuthen-staatsanwaltschaft-beantragt-aufhebung-der-immunitaet-des-afd-chefs-a-3a18fb16-8ca8-4846-840e-7eb4d5154f74>

¹⁴⁶ T-online.de, 15.06.21: „Frauke Petry: AfD-Spitzenpolitiker ‚nicht mehr Herr ihres Handelns‘“. https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/parteien/id_90178762/afd-spenden-frauke-petry-packueber-hintermaenner-aus.html

¹⁴⁷ Panorama. Die Reporter, 23.06.21: „Geheimes Netzwerk: Das rechte Phantom“. https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama_die_reporter/Geheimes-Netzwerk-Das-rechte-Phantom,rechtesphantom100.html

¹⁴⁸ Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/10710, 22.12.16: Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags, S. 50: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/107/1810710.pdf>. Wortgleich Bundestagspräsident Schäuble in seinem Bericht 2021, s. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/30520, 09.06.21: Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags, S. 46: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/305/1930520.pdf>

¹⁴⁹ MIP 2019: „Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte“, Heft 2/2019: <https://mip.pruf.hhu.de/article/view/140/142>

¹⁵⁰ LobbyControl. Eckpunkte für eine Regelung des Parteisponsoring und der indirekten Wahlkampffinanzierung. Abgerufen am 04.08.21: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Eckpunkte_Sponsoring_LobbyControl.pdf

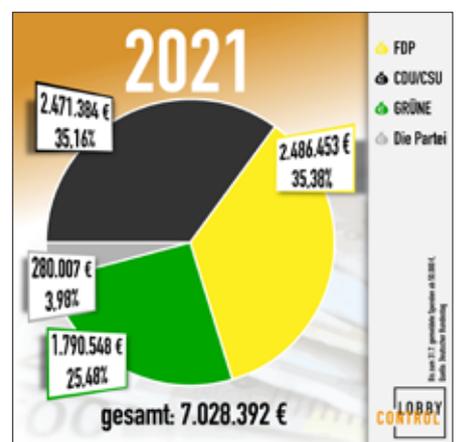
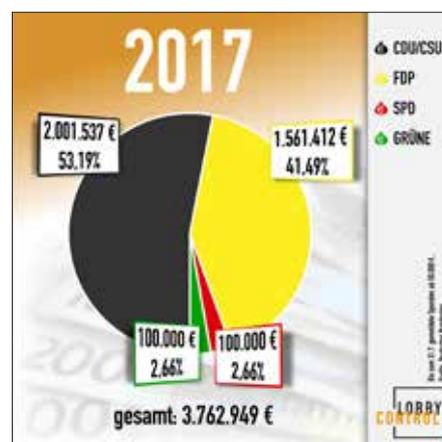
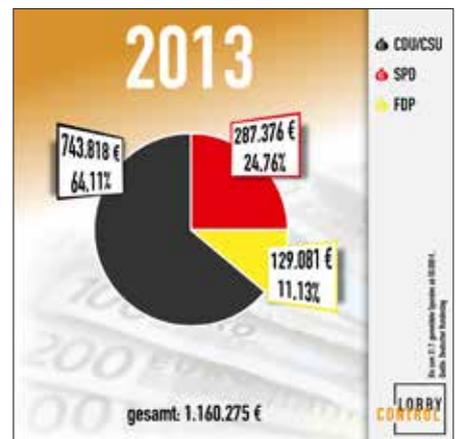
Großspenden Wahlkampf 2021 im Vergleich zu 2017 und 2013

(Stand 31.07.2021)

Wie die Grafiken zeigen nehmen die Großspenden in Wahljahren stark zu: In den ersten 7 Monaten dieses Wahljahres gab es schon über 7 Millionen Großspenden von jeweils über 50.000 Euro. Die größten Summen kassierten FDP und CDU/CSU, auf Platz 3 die Grünen.

Der Großspenden-Boom hat historische Ausmaße, das wird im Vergleich zu den letzten Wahljahren deutlich: 2021 flossen 86% mehr Großspenden als 2017 und sogar 5,5 Mal so viel wie 2013.

2013 gab es allerdings eine Besonderheit: Die BMW-Eignerfamilie Klatten/Quandt hatte mit FDP und Union vereinbart, eine 900.000€-Spende erst kurz nach der Wahl zu überweisen. So vermied man damals eine öffentliche Debatte über finanzielle Einflussnahme mitten im Wahlkampf.



Großspenden

Anders als in den meisten europäischen Ländern gibt es in Deutschland bisher keine Obergrenze für Parteispenden. Deshalb erregten auch in der vergangenen Wahlperiode zahlreiche Großspenden im sechs- und siebenstelligen Bereich Aufsehen. Dazu gehörten etwa die Millionen-Spende des Bitcoin-Millionärs Moritz Schmidt an die Grünen, 800.000 Euro des Immobilieninvestors Christoph Gröner an die CDU und 750.000 Euro des Medienunternehmers Georg Kofler an die FDP. Größte Spender blieben weiterhin die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie, die zusammen jährlich stets über eine Million Euro spendeten (im Bundestagswahljahr 2017 über 1,7 Millionen Euro).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass von reichen Privatpersonen immer zahlreichere und größere Spenden fließen, während Unternehmen und Verbände sich etwas zurückhaltender zeigen als noch vor einigen Jahren. Besonders augenfällig wurde dies im laufenden Wahljahr. Es überrascht nicht, dass dabei die FDP, die die Interessen Vermögenger mit besonderer Vehemenz vertritt, weit überproportional mit Großspenden bedacht wurde. Doch auch die Grünen verzehnfachten ihren Anteil an Großspenden im Vergleich zu 2017, während die SPD in diesem Spendensegment bis Redaktionsschluss erstmals leer ausging.

In den letzten vier Jahren machten einerseits neue Großspender von sich reden – so stiegen beispielsweise mehrere Akteure aus der Immobilienbranche in die Riege der Top-Spender auf. Einige Geldgeber suchten auch gezielt die Öffentlichkeit, um ihre mit den finanziellen Engagements verbundenen Motive darzustellen. So stellte Christoph Gröner seine Zahlungen an die Berliner CDU in einen Zusammenhang mit deren Verfassungsklage gegen den Mietendeckel,¹⁵¹ während Georg Kofler mit seiner Großspende eine grüne Regierungsbeteiligung verhindern will¹⁵².

Auf der anderen Seite verabschiedeten sich einige altbekannte Geldgeber aus dem Spendengeschäft. So verkündete der Daimler-Konzern im April 2019, die bis dahin regelmäßig fließenden Großspenden an die Union, SPD, FDP und Grüne einzustellen. Vor allem aus der Union hagelte es überaus heftige Reaktionen: Thomas Bareiß (CDU), parlamentarischer Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium und wegen enger Verbindungen zum autoritären Regime Aserbaidschans in der Kritik, nannte Daimlers

¹⁵¹ Deutschlandfunk Kultur, 08.05.21: „Vom Versagen der Politik und dem Wunsch zu bauen.“ https://www.deutschlandfunkkultur.de/immobilienmillionaer-christoph-groener-vom-versagen-der.990.de.html?dram:article_id=496863

¹⁵² Handelsblatt.com, 29.04.21: „Aus Angst vor den Grünen: Investor Kofler spendet 750.000 an FDP.“ <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-aus-angst-vor-den-gruenen-investor-kofler-spendet-750-000-euro-an-die-fdp/27143750.html?tricket=ST-4818785-TPFsqmadraH1JmsTef-ap6>

Verhalten „verantwortungslos, demokratiegefährdend und dumm“¹⁵³. Der CSU-Schatzmeister Thomas Bauer warf Daimler vor, sich „aus der Verantwortung“ zu „stehlen“¹⁵⁴. Daimler war zuvor einer der größten Parteispender der Republik. Von über 7,4 Millionen Euro, die seit dem Jahr 2000 aus Untertürkheim flossen, gingen 3,4 Millionen an die Union.

Die Äußerungen von Bareiß und Bauer befremden, da sie die Demokratie und politische Verantwortung mit dem finanziellen Wohlergehen einer Partei oder eines politischen Lagers gleichsetzen. Damit offenbaren Sie ein sehr eingeschränktes und irreführendes Verständnis von Demokratie. Aus demokratiepolitischer Perspektive sind Großspenden ein Problem, nicht ihr Ausbleiben. Denn Großspenden verzerren den politischen Wettbewerb, indem sie die Apparate und Wahlkampfmaschinen der Parteien in einer Weise ungleich ausstatten, die sich in deren Mitglieder- und Wählerzahl nicht abbildet. Zudem können sie ein Vehikel sein, um den Partikularinteressen der Geldgeber besonderen Einfluss zu verschaffen. Damit untergraben sie das demokratische Prinzip des gleichen Stimmgewichts und gleicher Einflusschancen aller Bürger:innen. Dies gilt auch für Spenden von Unternehmen und Verbänden, die zwar aus gutem Grund nicht das Recht haben, an Wahlen teilzunehmen, durch Großspenden aber dennoch Wahlkämpfe erheblich beeinflussen können. In den meisten europäischen Ländern gibt es deshalb Obergrenzen für Parteispenden oder auch Verbote von Parteispenden juristischer Personen. Ein Vorstoß der SPD, kurz vor Ende der Legislaturperiode auch in Deutschland eine Spenden-Obergrenze von 100.000 Euro einzuführen, scheiterte am Widerstand der Union (siehe unten).

Parteisponsoring

Knapp zwei Jahre nach Daimler erklärte auch der Arbeitgeberverband Südwestmetall, sich aus dem Parteispendingeschäft zurückzuziehen.¹⁵⁵ Solche Signale heißen jedoch nicht unbedingt, dass die Akteure fortan auf finanzielle Einflussnahme verzichten. Die Automobil-Hersteller VW und BMW haben schon 2008 bzw. 2014 von Parteispenden auf Parteisponsoring umgestellt. Diese Hintertür steht auch Daimler und Südwestmetall offen, ohne dass die Öffentlichkeit über etwaige Sponsorenzahlungen unterrichtet werden müsste. Parteisponsoring ist bisher nicht gesetzlich reguliert, es gibt anders als bei Spenden keine Pflicht zur Offenlegung. Als Lobbyinstrument ist Sponsoring jedoch tendenziell noch ef-

fektiver. Denn Sponsoren erhalten für ihre Zahlungen das Recht, den gesponserten Entscheidungsträgern ihre Botschaften und Anliegen unmittelbar vorzutragen. Zudem bietet es den Geldgebern steuerliche Vorteile.¹⁵⁶

Daimler ist bereits seit längerem auch als Parteisponsor aktiv. Der Konzern sponserte 2018 vier Parteiveranstaltungen mit insgesamt 43.000 Euro¹⁵⁷ und teilte LobbyControl auf Nachfrage mit, im Jahr 2019 29.000 Euro für vier Veranstaltungen im Umfeld von CDU/CSU sowie 13.500 Euro für das Hoffest der SPD-Bundestagsfraktion gezahlt zu haben. Damit erreicht der Stuttgarter Konzern noch nicht das Volumen von VW, wo man vor Beginn der Corona-Pandemie jährlich im Durchschnitt rund 160.000 Euro für Sponsoring ausgab – etwa vier Mal so viel, wie aus Wolfsburg früher an Parteispenden floss.¹⁵⁸ Auch die Deutsche Bank, die wie die meisten Akteure aus dem Finanzsektor ihre Spenden nach der Finanzkrise 2008 einstellte, ist nun als Sponsor aktiv. Gleiches gilt für Unternehmen in öffentlichem Eigentum wie die Deutsche Bahn, denen Parteispenden gesetzlich verboten sind.

Sponsorengelder fließen in der Regel kleinteilig, da sie stets auf konkrete Anlässe (Veranstaltungen oder Anzeigen) bezogen sind. In der Jahressumme können sie jedoch die Höhe der klassischen Großspenden erreichen oder übersteigen. Schon 2016 zeigte LobbyControl, dass der Tabakkonzern Philip Morris bis zum Sechsfachen seiner Spenden zusätzlich sponsert.¹⁵⁹ Bisher legen nur Grüne und SPD einen Teil ihrer Sponsorenzahlungen freiwillig offen,¹⁶⁰ während die Linke laut Satzungsbeschluss kein Sponsoring akzeptiert. Union und FDP, die angesichts der besonders zahlreichen Sponsoren bei ihren Veranstaltungen als Hauptprofiteure des Sponsoring gelten dürften, lassen hingegen jegliche Transparenz vermissen.

¹⁵³ Tagesschau, 27.04.19: „Sponsoring statt Parteispenden“. <https://www.tagesschau.de/inland/daimler-parteispenden-101.html>

¹⁵⁴ Welt.de, 24.04.19: „Daimler leistet einen Beitrag zur Schwächung der Demokratie.“ <https://www.welt.de/politik/deutschland/article192356871/Parteispenden-Stopp-CSU-wirft-Daimler-Schwachung-der-Demokratie-vor.html>

¹⁵⁵ SWR aktuell, 14.02.21: „Südwestmetall will Parteien nicht mehr mit Spenden unterstützen“. <https://www.swr.de/swr/aktuell/baden-wuerttemberg/suedwestmetall-spenden-100.html>

¹⁵⁶ Mehr Informationen im Artikel Parteisponsoring in der Lobbypedia, s. Lobbypedia. Parteisponsoring. Abgerufen am 04.08.21: <https://lobbypedia.de/wiki/Parteisponsoring>

¹⁵⁷ Manager-magazin.de, 25.04.19: „Warum Daimlers Spenden-Stopp eigentlich keiner ist“. <https://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/daimler-ag-streicht-spenden-an-parteien-warum-der-spenden-stopp-keiner-ist-a-1264411.html>

¹⁵⁸ VW veröffentlicht Sponsoringausgaben jährlich als Anhang zu den Principles and Guidelines for Public Affairs, wobei Dokumente früherer Jahre stets gelöscht werden. Das aktuelle Dokument für das Corona-Jahr 2020 verzeichnet insgesamt 9.000 Euro Sponsoringausgaben, s. Volkswagen AG. Appendix to the Principles and Guidelines for Public Affairs 2020. Abgerufen am 04.08.21: https://www.volkswagenag.com/presence/nachhaltigkeit/documents/policy-internal/Volkswagen_Public_Affairs_Transparency_Memberships_Sponsoring_Positions_2020-1.pdf

¹⁵⁹ <https://www.lobbycontrol.de/2016/12/philip-morris/>

¹⁶⁰ Bündnis 90/Grüne veröffentlichen seit 2012 die Einnahmen aus Sponsoring anlässlich von Veranstaltungen. In der Praxis handelte es sich dabei stets um die Bundesdelegiertenkonferenzen (Bundesparteitage). Die SPD veröffentlicht seit 2018 diejenigen Sponsoringeinnahmen, die vom Bundesvorstand der Partei verbucht werden, s. SPD. Finanzen und Transparenz. Abgerufen am 04.08.21: <https://www.spd.de/service/finanzen-und-transparenz/>, sowie die Sponsoringeinnahmen der SPD-Bundestagsfraktion, s. SPD-Bundestagsfraktion. Sponsoring. Abgerufen am 04.08.21: <https://www.spdfraktion.de/themen/sponsoring>. Sonstige Veranstaltungen und Sponsoringformate (wie etwa Anzeigen in Parteipublikationen) werden davon jeweils nicht erfasst.

Obergrenzen für Parteispenden und Spendenverbote in EU-Ländern

Land	Obergrenze	Juristische Personen	Natürliche Personen
Belgien	+	Verbot	2.000 €
Bulgarien	-	-	-
Dänemark	-	-	-
Deutschland	-	-	-
Estland	+	Verbot	1.200 €
Finnland	+	30.000 €	30.000 €
Frankreich	+	Verbot	7.500 €
Griechenland	+	Verbot	20.000 €
Irland	+	2.500 €	2.500 €
Italien	+	100.000 €	100.000 €
Kroatien	+	26.600 €	4.000 €
Lettland	+	20 Mindestlöhne	20 Mindestlöhne
Litauen	+	Verbot	1 % der Jahres-Einkommensteuer
Luxemburg	-	Verbot	-
Malta	+	25.000 €	25.000 €
Niederlande	-	-	-
Norwegen	-	-	-
Österreich	-	-	-
Polen	+	Verbot	15 Mindestlöhne
Portugal	+	Verbot	25 Mindestlöhne
Rumänien	+	500 Mindestlöhne	200 Mindestlöhne
Slowakei	+	300.000 €	300.000 €
Slowenien	+	Verbot	10 Durchschnittslöhne
Spanien	+	Verbot	50.000 €
Tschechien	+	118.000 €	118.000 €
Ungarn	-	Verbot für Unternehmen	-
Zypern	+	50.000 €	50.000 €

Quelle: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), Political Finance Database, <https://www.idea.int/data-tools/regional-comparison-view/543/55/Europe>

- > In 19 von 27 EU-Ländern gibt es gesetzliche Obergrenzen für Spenden an Parteien.
- > In 13 Ländern gibt es absolute festgelegte Obergrenzen. Die Spanne reicht von jährlich 1200 Euro (Estland) bis 300.000 Euro (Slowakei).
- > In 6 Ländern wird die Obergrenze auf Basis der gesetzlichen Mindestlöhne, der Durchschnittslöhne oder der durchschnittlichen Einkommensteuer berechnet.
- > In 11 Ländern sind zudem Parteispenden von Unternehmen oder weiteren juristischen Personen verboten.

Transparenzschwellen

Finanzielle Einflussnahme bei gleichzeitiger Umgehung der geltenden Transparenzregeln für die private Parteienfinanzierung ist in Deutschland relativ leicht. Zum einen können Akteure in Gestalt des Parteisponsoring oder der Parallelaktionen Zahlungen im Dunkeln halten. Doch auch mit klassischen Spenden ist das möglich – weil die Transparenzschwellen viel zu hoch sind, um Zuwendungen von Gewicht grundsätzlich ins Licht der Öffentlichkeit zu stellen.

Auch sehr hohe Summen können in Teilbeträge gestückelt werden, die knapp unterhalb der Offenlegungsschwellen liegen. Die Teilbeträge fließen dann über Strohleute oder über verschiedene Firmen desselben Geldgebers. Solche Fälle von Spendenstückelung werden meist nur durch Zufall aufgedeckt. In manchen Fällen werden gestückelte Spenden auch an verschiedene Empfänger innerhalb ein und derselben Partei geschickt, um eine sofortige Veröffentlichung zu vermeiden – dies kommt dann erst mit bis zu zwei Jahren Verzögerungen durch die Rechenschaftsberichte der Parteien ans Tageslicht.

Der bekannteste Akteur, der solche Techniken regelmäßig eingesetzt hat, ist die Deutsche Vermögensberatung AG, über viele Jahre hinweg größter Geldgeber der CDU. Obwohl von dem Firmengeflecht jedes Jahr ein mittlerer sechsstelliger Betrag an die Partei floss, wurde zwischen 2011 und 2021 keine einzige veröffentlichungspflichtige Einzelspende von über 50.000 Euro gemeldet. Ähnlich agierte der Spielhallenunternehmer Michael Mühleck, der der CSU im bayerischen Landtagswahlkampf 2018 mit insgesamt 120.000 Euro unter die Arme griff. Mühleck überwies den Betrag gestückelt in sechs Tranchen zu je 20.000 Euro, über fünf seiner Firmen sowie von seinem Privatkonto. Deshalb wurden Mühlecks Spenden erst 2020 bekannt, als die CSU ihren Rechenschaftsbericht für 2018 vorlegte – und nicht bereits mitten im Wahlkampf, in dem eine öffentliche Debatte über die Haltung der CSU zu süchtig machendem Glücksspiel unangenehm für die Partei hätte werden können.

Gestückelte Spenden spielten auch eine zentrale Rolle im Regensburger Spendenskandal, in dem mehrere Bauunternehmer über fünf Jahre hinweg rund 720.000 Euro an den Ortsverein des damaligen Oberbürgermeisters Joachim Wolbergs (SPD) geschleust hatten.¹⁶¹ Auch an die CSU-Politiker Christian Schlegl und Franz

Rieger flossen verschleierte Spenden. Teils wurden Zahlungen über Strohleute geschleust, jeweils knapp unter der Veröffentlichungsgrenze von 10.000 Euro, teils wurden Scheinrechnungen ausgestellt. Der Fall kam nur ans Licht, weil der bayerische SPD-Landesschatzmeister Thomas Gloger bei der Buchprüfung Verdacht schöpfte und Alarm schlug. Wolbergs wurde 2019 und 2020 in zwei Strafverfahren wegen Bestechlichkeit und Vorteilsnahme verurteilt. Insgesamt waren vier Bauunternehmer mitangeklagt.¹⁶² Ein Revisionsverfahren ist beim Bundesgerichtshof anhängig,¹⁶³ ein zweites angekündigt. Wolbergs früherer Konkurrent um das Amt des Oberbürgermeisters Christian Schlegl (CSU) wurde im Mai 2021 zu einer Geldstrafe von 20.000 Euro verurteilt, der CSU-Landtagsabgeordnete Franz Rieger steht ab dem 8. November 2021 vor Gericht.¹⁶⁴ Einzige politische Konsequenz aus dem Skandal ist bisher, dass die SPD Regensburg seither freiwillig Spenden ab 1.000 Euro offenlegt.

Die Umgehung der (grund-)gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichung von Großspenden geht nicht immer auf die Initiative der Geldgeber:innen zurück. Im April 2021 wurde bekannt, dass der Lobby-Unternehmer Peter Zimmermann, vormals Staatssekretär für CDU-Regierungen in Sachsen und Thüringen, die Teilnehmer eines Abendessens mit Gesundheitsminister Jens Spahn im Oktober 2020 dazu aufgefordert hatte, jeweils 9.999 Euro an Spahns Kreisverband zu spenden – haarscharf unter der Offenlegungsgrenze.¹⁶⁵ Fragen zur Identität der Spender, der Zahl und Höhe der tatsächlich eingegangenen Spenden wollten weder Minister Spahn noch der Kreisverband Borken noch die mutmaßlichen Teilnehmer beantworten.¹⁶⁶ Der Organisator des Treffens und Urheber der Spendenforderung, wimmelte Nachfragen damit ab, es habe sich um eine Privatveranstaltung gehandelt. Eine Veranstaltung mit einem amtierenden Bundesminister, qua Amt zudem wohl der wichtigste mitten in einer Pandemie, bei der um Spenden für dessen Wahlkampf gebeten wird, ist jedoch hochpolitisch und alles andere als eine Privatangelegenheit.

Wenn Transparenzpflichten gezielt umgangen werden, begründet das stets den Verdacht, dass es sich bei den kaschierten Geldflüssen entweder um verbotene Einfluss Spenden handelt, für die die

¹⁶¹ Fast 480.000 Euro von Volker Tretzel vom BTT, BauteamTretzel, s. Regensburg-digital, 20.08.18: „Zehn Fragen und Antworten zum Wolbergs-Prozess“. <https://www.regensburg-digital.de/zehn-fragen-und-antworten-zum-wolbergs-prozess/20092018/>; rund 160.000 Euro von Thomas Dietmeier vom Immobilien Zentrum Regensburg und um die 80.000 Euro von Martin Schmack von der Ferdinand Schmack junior GmbH, s. regensburg-digital.de, 24.09.19: „Joachim Wolbergs: Darum geht es im zweiten Korruptionsprozess“. <https://www.regensburg-digital.de/joachim-wolbergs-darum-geht-es-im-zweiten-korruptionsprozess/24092019/>

¹⁶² Süddeutsche.de, 17.06.20: „Ex-OB Wolbergs wegen Bestechlichkeit verurteilt“. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/korruptionsaffare-regensburg-wolbergs-urteil-1.4937796>

¹⁶³ Mittelbayerische.de, 24.01.21: „Wolbergs-Revisionen beim BGH“. <https://www.mittelbayerische.de/region/regensburg/wolbergs-nachrichten/wolbergs-revisionen-sind-beim-bgh-23476-art1974595.html>

¹⁶⁴ BR24, 11.05.21: „Prozess um Regensburger Wahlkampfgelder: Geldstrafe für Schlegl.“ <https://www.br.de/nachrichten/bayern/prozess-um-regensburger-wahlkampfgelder-geldstrafe-fuer-schlegl,SX5LPzK>

¹⁶⁵ Bild.de, 27.02.21: „Kinderfilet und Spenden vor Positiv-Test“. <https://www.bild.de/politik/inland/politikinland/gesundheitsminister-spahn-unter-druck-spenden-dinner-waehrend-corona-7555026.bild.html>

¹⁶⁶ Tagesspiegel.de, 25.03.21: „Jens Spahn will Namen der Spender nicht nennen“. <https://www.tagesspiegel.de/politik/9999-euro-fuer-dinner-mit-gesundheitsminister-jens-spahn-will-namen-der-spender-nicht-nennen/27033118.html>, <https://taz.de/Spendendinner-des-Gesundheitsministers/!5763978/>

Die größten Parteispender 2017–2021

Geldgeber	Summe	Empfänger
Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie*	4.824.046,40 €	CDU, CSU, FDP, Grüne, SPD
Deutsche Vermögensberatung**	1.650.500,00 €	CDU, FDP, SPD, Grüne
Verbände der Chemie-Industrie***	1.235.200,00 €	CDU, CSU, FDP, Grüne, SPD
Georg Kofler	1.000.005,00 €	CDU, FDP
Christoph Gröner	1.000.000,00 €	CDU, FDP
Moritz Schmidt	1.000.000,00 €	Grüne
Christoph Alexander Kahl	984.626,00 €	CDU
BMW-Eignerfamilie****	844.805,00 €	CDU, FDP
Ralph Dommermuth	805.000,00 €	CDU, FDP
Hans-Joachim Langmann	730.000,00 €	CDU, FDP
Daimler	640.000,00 €	CDU, CSU, FDP, Grüne, SPD
Antonis Schwarz	620.899,00 €	Grüne
Hans Georg Näder	591.588,00 €	CDU, FDP, SPD
Evonik Industries	590.000,00 €	CDU, FDP, SPD, Grüne
Walter Wübben/R&W	506.310,00 €	FDP

Geldgeber eine Gegenleistung erwarten, oder aber Spenden, mit denen sie sich für eine Vorteilsgewährung bedanken. Anders gesagt: Intendierte Intransparenz riecht stets nach Korruption.

Scheitern der Koalitions-Verhandlungen über Reform

Nach der Serie von Unions-Skandalen Anfang 2021 kam zunächst auch Bewegung in die Reformdebatte in puncto Parteienfinanzierung. Der Zwölf-Punkte-Katalog, den die Fraktionschefs von CDU/CSU und SPD am 26. März 2021 öffentlich machten, enthielt auch das Versprechen, in diesem Bereich für mehr Transparenz zu sorgen.¹⁶⁷ Daraus wurde jedoch nichts. Nach mehreren Verhandlungsrunden sowohl der Fraktionen als auch der Generalsekretäre der Parteien wurde bekannt, dass die Verhandlungen gescheitert waren. Beide Parteien schoben sich dafür gegenseitig die Schuld in die Schuhe.¹⁶⁸ Näheres Hinsehen zeigt jedoch, dass das Scheitern vor allem an der Union lag.

Die SPD hatte einen LobbyControl vorliegenden konkreten Gesetzentwurf vorgeschlagen. Dieser sah eine Obergrenze für Spenden in Höhe von 100.000 Euro vor. Außerdem war eine Absenkung der Transparenzschwellen auf 2.000 bzw. 10.000 Euro vorgesehen, eine Offenlegung des Parteispensoring ab 500 Euro im Einzelfall und eine sanktionierte Meldepflicht für die sogenannten Parallelaktionen. Die Union signalisierte daraufhin, zu

einer Absenkung der Transparenzschwellen auf 5.000 bzw. 25.000 Euro bereit zu sein und Sponsoring ab einer vermeintlichen „Bagatelgrenze“ von 25.000 Euro im Einzelfall offenlegen zu wollen. Während ein Kompromiss bei den Spendenschwellen aussichtsreich erschien und von der SPD akzeptiert wurde, war beim Vorschlag der Union zum Sponsoring klar, dass er nicht in konstruktiver Absicht gemacht wurde, da Sponsorenzahlungen im Einzelfall so gut wie nie die von der Union gesetzte Höhe erreichen. In den Verhandlungen legte die Union dann weitere Punkte vor, die aus ihrer Sicht regelungsbedürftig waren, und erklärte, zu einer Einigung nur bereit zu sein, wenn über das Gesamtpaket ein Konsens erzielt würde. Das Paket enthielt unter anderem die Forderung, Parteien die Beteiligung an Medienunternehmen zu verbieten – sie wurde von der SPD, die als einzige Partei nennenswerte Medienbeteiligungen hält, als „Erpressung“ aufgefasst.¹⁶⁹ Eine andere Unions-Forderung zielte darauf, die steuerliche Begünstigung von Parteispenden erheblich auszudehnen – in einem Maße, das Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit begründet erschienen.¹⁷⁰ In Anbetracht der kurzen Frist bis zum Ende der Sitzungsperiode war damit klar, dass es vor der Bundestagswahl keine Reform mehr geben würde.

¹⁶⁹ Süddeutsche.de, 22.5.21: „SPD wirft Union Erpressung vor“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/maskenaffaere-spd-csu-cdu-parteispenden-1.5301790>

¹⁷⁰ Der Unionsvorschlag zielte dem LobbyControl vorliegenden Verhandlungsdokument *Verhandlungskörbe zur Neuregelung der Parteienfinanzierung* zufolge auf eine Erhöhung der Absetzbarkeit von aktuell 3.300 Euro (6.600 Euro bei Ehegatten) auf bis zu 24.000 Euro (48.000 Euro bei Ehegatten) pro Jahr (§10b Abs. 2 und § 34g EStG). Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch in seinem letzten Urteil zur Absetzbarkeit von Parteispenden (BVerfGE 85, 264) erklärt, eine Steuerbegünstigung sei nur in einem Maße zulässig, in dem sie „von der Mehrzahl der Steuerpflichtigen in gleicher Weise genutzt werden kann“. Infolge des Urteils wurden die bis dahin geltenden Freibeträge auf ein Zehntel gekürzt. Laut Statistischem Bundesamt lagen die Durchschnittsgehälter in Deutschland 2020 nämlich bei rund 36.000 Euro brutto und rund 24.000 Euro netto jährlich. Die von der Union vorgeschlagenen Freibeträge könnten nur von einer kleinen, überdurchschnittlich wohlhabenden Minderheit der Steuerpflichtigen „in gleicher Weise genutzt“ werden und wären demnach verfassungswidrig.

¹⁶⁷ SPD, Fraktion im Bundestag. Einigung auf Verschärfungen der Transparenz- und Verhaltenspflichten für Abgeordnete. Abgerufen am 04.08.21: <https://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/einigung-verschaerfungen-transparenz-verhaltenspflichten-abgeordnete>

¹⁶⁸ Süddeutsche.de, 24.5.21: „Mehr Transparenz bei Parteispenden? Daraus wird erstmal nichts“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteispenden-mehr-transparenz-bei-parteispenden-daraus-wird-erst-mal-nichts-1.5302732>

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Der Reformstau bei der Parteienfinanzierung ist unverändert enorm. Die Möglichkeiten zur Umgehung der schwachen Transparenzvorschriften sind weithin bekannt. Es ist davon auszugehen, dass sie zukünftig noch häufiger und noch stärker ausgenutzt werden. Die nächste Bundesregierung muss zügig handeln, auch um verlorengewonnenes Vertrauen in die Parteiendemokratie wieder zurückzugewinnen. Für eine transparentere Parteienfinanzierung fordert LobbyControl:

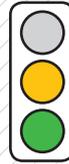
- 1. Mehr Transparenz für Parteispenden:** Die Veröffentlichungsschwellen für Parteispenden müssen deutlich gesenkt werden. Spenden ab 10.000 Euro sollten sofort nach Spendeneingang offengelegt, Zuwendungen ab 2.000 Euro namentlich in den Rechenschaftsberichten der Parteien genannt werden. Spenden an Untergliederungen einer Partei sollten als solche gekennzeichnet werden, um die gezielte Förderung einzelner Gebietsverbände bzw. Politiker:innen transparent zu machen.
- 2. Parteisponsoring im Parteiengesetz regeln:** Alle Sponsorenzahlungen sollten unter Angabe von Sponsor, Summe und Anlass offengelegt werden – ab 10.000 Euro unmittelbar, ab 2.000 Euro in den Rechenschaftsberichten. Der Verkauf vertraulicher Politikergespräche sollte dabei explizit verboten werden. Die Regelungen müssen ebenso Sponsoring erfassen, das über parteieigene Firmen oder assoziierte Vereine abgewickelt wird.
- 3. Obergrenzen:** Spenden und Sponsoring sollten auf maximal 50.000 Euro pro Spender bzw. Sponsor, Partei und Jahr begrenzt werden.
- 4. Parallektionen transparent machen:** Die Finanzierung von Wahlkampfmaßnahmen durch Dritte zugunsten einer Partei ist vergleichbar mit einer Parteispende und sollte auch vergleichbaren Transparenzregeln unterworfen werden.
- 5. Bessere Kontrolle:** Ein unabhängiges Gremium mit stärkeren Kontrollbefugnissen sollte die Einhaltung der Regeln überwachen. Dazu brauchen wir eine öffentliche Datenbank mit allen Spenden- und Sponsoringdaten.

| Abgeordnete: Nebentätigkeiten und Interessenkonflikte

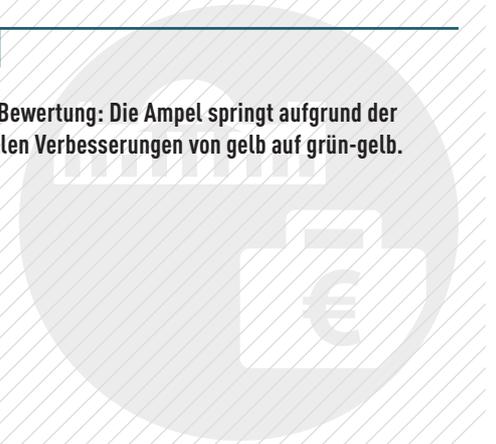
Abgeordnete genießen eine besondere Stellung in Deutschland: Sie sind laut Artikel 38 Grundgesetz als gewählte Vertreter:innen „des ganzen Volkes“ nur ihrem Gewissen unterworfen. Aus dieser privilegierten Position ergibt sich auch eine besondere Verantwortung: Das Mandat sollte im Mittelpunkt der Abgeordnetentätigkeit stehen, und sie sollten ihre Position nicht zur Förderung persönlicher Interessen missbrauchen. Regeln für den Umgang mit möglichen Interessenverflechtungen sind eine wichtige Voraussetzung, um die Integrität des Mandats zu gewährleisten und das Ansehen des Parlaments zu stärken.

In dieser Wahlperiode gelang unter dem Druck schwerwiegender Skandale die größte Reform der Regeln für Abgeordnete seit 2005. Mit der Reform wurden wichtige Verbesserungen erzielt. An einigen zentralen Stellen besteht aber weiterhin Handlungsbedarf.

UNSERE BEWERTUNG



→ Unsere Bewertung: Die Ampel springt aufgrund der substanziellen Verbesserungen von gelb auf grün-gelb.



HINTERGRUND

Den Abgeordneten des deutschen Bundestags steht es frei, neben dem Mandat weiteren ehrenamtlichen oder beruflichen Tätigkeiten nachzugehen. Zeitliche oder finanzielle Höchstgrenzen gibt es dabei nicht. Das Abgeordnetengesetz verlangt, die Mandatsausübung in den Mittelpunkt zu stellen. Ob und wie Abgeordnet dieser Richtschnur gerecht zu werden, ist aber der Verantwortung der Abgeordneten selbst überlassen.

Aus Nebentätigkeiten und vor allem aus damit verbundenen Einkünften können Interessenkonflikte erwachsen, die die unabhängige Mandatsausübung gefährden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Nebentätigkeit einen Bezug zur politischen Arbeit des Abgeordneten hat. Interessenkonflikte können auch aus der Vermögenssituation der Abgeordneten entstehen, zum Beispiel wenn sie an Unternehmen beteiligt sind.

Abgeordnete dürfen und sollen im Unterschied etwa zu Ministerialbeamten parteiisch sein und auch Einzelinteressen befördern können. Umso wichtiger ist daher Transparenz über Nebentätigkeiten und -einkünfte sowie Unternehmensbeteiligungen. Die Öffentlichkeit muss sich ein Bild machen können, ob der Einsatz für ein bestimmtes Anliegen aus politischer Überzeugung geschieht – oder ob finanzielle oder andere Interessen dabei eine Rolle spielen könnten. Auch sollen sich die Wähler:innen ein Urteil darüber bilden, ob ihre Abgeordneten tatsächlich die Arbeit im Parlament in den Mittelpunkt stellen oder ob ihre zusätzlichen Engagements dies fraglich erscheinen lassen.

Darüber, wie viel Transparenz notwendig ist und ob Nebentätigkeiten Grenzen gesetzt werden sollten, wird schon länger lebhaft gestritten. 2005 fasste die damalige rot-grüne Koalition die Regeln für Abgeordnete neu. Anlass für die Reform war eine Skandalserie: Mehrere Abgeordnete hatten hohe Zahlungen von Unternehmen erhalten, ohne dafür eine entsprechende Gegenleistung erbracht

zu haben.¹⁷¹ Die rot-grüne Reform sah vor, dass Abgeordnete erstmalig die Höhe ihrer Nebeneinkünfte offenlegen mussten, wenn auch nur in drei groben Stufen. Selbst dieses geringe Maß an Transparenz ging einigen Bundestagsabgeordneten von CDU, SPD und FDP, darunter Friedrich Merz, zu weit: Sie klagten vor dem Bundesverfassungsgericht. Das Gericht wies die Klagen 2007 zurück und begründete dies unter anderem damit, dass es beim freien Mandat darum gehe, „die Unabhängigkeit von Interessen“ zu sichern, „die ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen suchen, die sich an das finanzielle Eigeninteresse von Abgeordneten wenden.“¹⁷² Transparenz habe daher hohe Bedeutung: „Das Volk hat Anspruch darauf zu wissen, von wem – und in welcher Größenordnung – seine Vertreter Geld oder geldwerte Leistungen entgegennehmen.“

Damit konnte sich die Öffentlichkeit ab 2007 erstmals ein vages Bild davon machen, wie viel die Abgeordneten nebenher verdienen und wem gegenüber dadurch möglicherweise besondere Verpflichtungen bestanden.

Erweitert wurden die Transparenzpflichten 2013 unter dem Druck der Debatte über die umfangreichen Vortragshonorare des SPD-Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück. Die drei Stufen, in denen Nebentätigkeiten angegeben werden müssen, wurden auf zehn erweitert. Damit wurden nun auch höhere Einkünfte in ihrer Größenordnung sichtbar. Zudem wurde klargestellt, dass auch bei Vorträgen die Herkunft des Honorars veröffentlicht werden muss.¹⁷³

¹⁷¹ Zeit Online, 20.01.2005: „Das alles ohne Gegenleistung?“ https://www.zeit.de/2005/04/Vorspann_

¹⁷² BVerfGE 118, 277, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/07/es20070704_2bve000106.html

¹⁷³ Das ist relevant für Vorträge, die über Redner-Agenturen vermittelt werden.



Das Mandat sollte im Mittelpunkt der Abgeordneten­tätigkeit stehen. Erst nach der Skandalserie wurden 2021 die Regeln für den Umgang mit möglichen Interessen­verflechtungen aus Neben­­tätigkeiten verschärft.

Dennoch blieben die Abgeordnetenregeln lückenhaft, sowohl im Hinblick auf Transparenz als auch auf die Unvereinbarkeit mit bestimmten Tätigkeiten. 2015 veröffentlichte die Europarats-Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) ihre Evaluierung der deutschen Abgeordnetenregeln und mahnte weitere Verbesserungen an.¹⁷⁴ GRECO kritisierte den Umgang mit Interessenkonflikten im Bundestag in mehreren Punkten als mangelhaft und forderte Deutschland auf, „geeignete Maßnahmen (zu) ergreifen, um eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung der derzeitigen und künftigen Anzeigepflichten, Regeln zu Interessenkonflikten und anderen Verhaltensregeln für Abgeordnete zu gewährleisten.“

Festgeschrieben sind die Regelungen für Abgeordnete im Abgeordnetengesetz, in den Verhaltensregeln als Teil der Bundestags-Geschäftsordnung sowie in den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen. Im Zuge der Reform 2021 wurden die wichtigsten Vorschriften im Abgeordnetengesetz gebündelt.

ENTWICKLUNG IN DIESER LEGISLATURPERIODE

Nicht alle Nebentätigkeiten bergen das Risiko von Interessenkonflikten, und nicht alle Nebeneinkünfte sind problematisch. Dennoch lässt es aufhorchen, dass in dieser Legislaturperiode deutlich mehr Abgeordnete dazuverdienten und die Einkünfte stark anstiegen. Das zeigt eine Studie der Otto Brenner Stiftung.¹⁷⁵ Demnach stieg der Anteil von Abgeordneten, die einer entgeltlichen Neben-

tätigkeit nachgingen, von 29,5 auf 35,3 Prozent.¹⁷⁶ „Die ‚Aufstockerei‘ ist und bleibt ein Problem, das vor allem die sogenannten ‚wirtschaftsnahen‘ Parteien CDU, CSU und FDP betrifft“, heißt es in der Studie.¹⁷⁷ Bei der Unionsfraktion geben 43 Prozent der Abgeordneten Nebeneinkünfte an, bei der FDP sind es gar 62 Prozent. Am anderen Ende des Spektrums liegen Bündnis 90/Die Grünen mit 21 Prozent.

Insgesamt erzielten Abgeordnete mit Nebeneinkünften in dieser Wahlperiode zwischen 36 und 70 Millionen Euro – genauer lässt es sich wegen des Stufensystems nicht sagen.¹⁷⁸ Im Mittelwert sind es knapp 53 Millionen Euro, das ist fast eine Verdopplung im Vergleich zur vorangegangenen Legislaturperiode.

Konsequenzen aus den Fällen Strenz und Amthor

Der kritische GRECO-Bericht führte dazu, dass seit Beginn der Legislaturperiode – weitgehend ohne öffentliche Aufmerksamkeit – im Bundestag über eine Anpassung der Verhaltensregeln verhandelt wurde. Nach einem „zähen Prozess“ (Thomas Oppermann, SPD) einigten sich die Fraktionen auf kleine Verbesserungen.¹⁷⁹ Die wesentliche Neuerung bestand darin, dass die Annahme von unzulässigen Zahlungen nun endlich auch bestraft werden konnte. Zuvor war es nur bei Verstößen gegen die Pflicht zur Anzeige von Nebentätigkeiten und Einkünften möglich gewesen, ein Ord-

¹⁷⁶ Ebd. S. 10

¹⁷⁷ Ebd. S. 13

¹⁷⁸ Ebd. S. 30

¹⁷⁹ Das Parlament. Striktere Regeln. Abgerufen am 06.08.21: https://www.das-parlament.de/2020/42_44/innenpolitik/798402-798402. Der im Oktober 2020 überraschend verstorbene Vize-Präsident des Deutschen Bundestages, Thomas Oppermann (SPD), hatte sich mit großem Engagement für eine umfassende Reform der bestehenden Regeln eingesetzt.

¹⁷⁴ GRECO 2014: „Vierte Evaluierungsrunde. Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte“: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639a>

¹⁷⁵ Otto Brenner Stiftung 2021: „Aufstocker im Bundestag IV. Bilanz der Nebenverdienste der Abgeordneten in der 19. Wahlperiode.“: https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/stiftung/02_Wissenschaftsportal/03_Publikationen/AP48_Nebenverdienste_IV.pdf

nungsgeld zu verhängen. Zuwendungen etwa für die Vertretung bestimmter Interessen oder Zahlungen ohne angemessene Gegenleistung galten zwar als unzulässig, doch ihre Annahme hatte keine Folgen.

Die absurde Sanktionslücke war im Fall Karin Strenz (CDU) deutlich geworden, gegen die die Staatsanwaltschaft bis zu ihrem Tod im Frühjahr 2021 wegen Korruptionsverdachts ermittelte. Seit 2017 war bekannt, dass Strenz über eine Firma des CSU-Politikers Eduard Lintner Geld von der autokratischen Regierung Aserbaidschans erhalten und sich als Abgeordnete für deren Interessen eingesetzt hatte. Im Europarat erhielten sie und Lintner deshalb lebenslanges Hausverbot (mehr dazu ab S. 58). Die Bundestagsverwaltung hingegen verhängte gegen Strenz nur ein Ordnungsgeld von 20.000 Euro – und das nicht etwa aufgrund der bezahlten Lobbyarbeit, sondern nur weil sie ihre Einkünfte nicht beim Bundestagspräsidenten angezeigt hatte.¹⁸⁰

Noch bevor der Bundestag die kleine Reparatur beschloss, geriet eine weitere Regelungslücke in die Schlagzeilen. Der Spiegel enthüllte im Sommer 2020, dass Philipp Amthor (CDU) von dem US-Unternehmen Augustus Intelligence, für das er sich zuvor beim Wirtschaftsministerium eingesetzt hatte, Aktienoptionen und einen Direktorenposten erhalten hatte (siehe Abschnitt ab S. 18). Erneut stand die Frage der Käuflichkeit und der Vermischung von Mandat und Lobbyarbeit im Raum. Zwar ist das Potential für Interessenkonflikte bei Optionsscheinen ähnlich groß wie bei unmittelbaren Unternehmensanteilen, doch die geltenden Regeln sahen keine Meldepflicht für Aktienoptionen vor.

Fraktionsübergreifend entstand schnell Einigkeit darüber, auch diese Lücke zu schließen. Doch erneut wurde der Bundestag noch vor der Abstimmung von unerfreulichen Nachrichten eingeholt.

Die Masken-Skandale als Zäsur

Der Groß-Skandal um die sogenannten Maskendeals mehrerer Unions-Abgeordneter, die Anfang 2021 aufgedeckt wurden, legte die enormen Schwächen der Abgeordnetenregeln endgültig bloß. Die schockierte Öffentlichkeit musste zur Kenntnis nehmen: Es war Abgeordneten keineswegs verboten, als bezahlte Lobbyist:innen zu arbeiten, Mandatsmissbrauch stand nicht unter Strafe, und die Transparenzregeln waren so lasch, dass Interessenkonflikte jahrelang versteckt werden konnten. Die Mahnungen von LobbyControl, GRECO und anderen waren immer wieder auf taube Ohren gestoßen – vor allem bei CDU/CSU, die im

Bundestag immer wieder Initiativen für mehr Transparenz und Integrität abblockten. Unangenehm für die Union: Es waren ausschließlich Politiker¹⁸¹ aus ihren Reihen, die sich an hohen Provisionen für die Vermittlung von Schutzmasken bereichert hatten (siehe Tabelle auf S. 57).

In einigen Fällen wurden wahrscheinlich die damals bestehenden Regeln für Abgeordnete verletzt – so viel kann bereits vor Abschluss der noch laufenden Ermittlungen gesagt werden. In anderen Fällen gab es keinen Regelverstoß. Politisch und moralisch höchst fragwürdig waren die Fälle jedoch allesamt: Gewählte, hoch dotierte Volksvertreter hatten ihre privilegierte Stellung ausgenutzt, um sich die Taschen zu füllen – und dies mitten in einer gesamtgesellschaftlichen Notlage, und obendrein auf Kosten der Steuerzahler:innen.

Zu allem Überfluss wurden parallel zum Masken-Skandal auch noch neue Verstrickungen von Abgeordneten in die „Aserbaidschan-Connection“ öffentlich. Einigen Politikern gelang sogar das zweifelhafte Kunststück, in beiden Affären eine tragende Rolle zu spielen (siehe S. 60). Und wieder handelte es sich ausschließlich um Vertreter der Union.

Die Lernkurve der CDU/CSU

Die Union musste der Öffentlichkeit nun dringend glaubhaft machen, dass sie Korruption und Mandatsmissbrauch zur persönlichen Bereicherung nicht duldet. Frühere Versäumnisse erschweren dies: Im Fall Karin Strenz hatte die Union es vorgezogen, nicht an der Aufklärung mitzuwirken und auch personell keine Konsequenzen zu ziehen. Strenz hatte Hausverbot im Europarat, blieb aber bis zu ihrem Tod Mitglied der Unionsfraktion. Auch Philipp Amthor bekam weiterhin die volle Unterstützung von Partei und Fraktion – sein Landesverband Mecklenburg-Vorpommern setzte ihn sogar auf Listenplatz 1 für die Bundestagswahl.

Die neue Skandalserie war dennoch zu groß, um sie auszusitzen. Das Ansehen von CDU/CSU und des Parlaments insgesamt waren heftig angeschlagen – und das wenige Monate vor einer Bundestagswahl. Die politischen Mitbewerber und die Zivilgesellschaft forderten Aufklärung und Konsequenzen. Partei- und Fraktionsführung drängten daher relativ zügig die betreffenden Abgeordneten dazu, Partei- und Fraktionsämter niederzulegen. Einige traten auch von Mandaten zurück und aus den Parteien aus.

Unions-Fraktionsvorsitzender Brinkhaus und CSU-Landesgruppenchef Dobrindt verlangten zudem von allen Fraktionsmitgliedern eine schriftliche Erklärung, keine finanziellen Vorteile – di-

¹⁸⁰ Deutscher Bundestag, Feststellung eines Verstoßes gegen die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages durch die Abgeordnete Karin Strenz, Drucksache 19/760 <https://dserver.bundestag.de/btd/19/071/1907160.pdf>

¹⁸¹ Gendern erübrigt sich hier, da es sich ausschließlich um Männer handelte.



Bereichern an der Krise: Mehrere Abgeordnete der CDU und CSU waren in den Groß-Skandal um Maskendeals im Zuge der Corona-Pandemie verwickelt.

rekte oder indirekt – aus Geschäften mit Medizinprodukten wie Schutzausrüstung erzielt zu haben.¹⁸² Außerdem wurde ein Verhaltenskodex für die Fraktion angekündigt.¹⁸³

Ehrenerklärungen und interne Regeln haben jedoch einen großen Schönheitsfehler: Sie sind letztlich unverbindlich und vermeiden jede unabhängige Kontrolle. Viele Wähler:innen hatten jedoch das Vertrauen in die Selbstdisziplin der Union verloren – darauf deuteten zumindest die einbrechenden Umfragewerte hin. Zudem wurden zahlreiche weitere Fälle von Abgeordneten mehrerer Fraktionen bekannt, die Nebentätigkeiten und Einkünfte jahrelang nicht wie vorgeschrieben gemeldet hatten (siehe auch folgendes Kapitel). Schließlich erklärte sich die Union bereit, über die vom Koalitionspartner, der Opposition und der Zivilgesellschaft lang geforderte Verschärfung der gesetzlichen Vorschriften zu verhandeln.

Verschärfung der Abgeordneten-Regeln

Nach längeren Verhandlungen entstand schließlich ein von SPD, Union, Grünen und Linken gemeinsam getragener Gesetzentwurf, der weitreichende Regelverschärfungen vorsah. Die FDP war zwar auch an den Gesprächen beteiligt, wollte den Entwurf letztlich aber nicht mittragen.¹⁸⁴ Die wichtigsten Punkte:

- Bundestagsabgeordneten wird entgeltliche Lobbytätigkeit gegenüber Bundestag und Bundesregierung verboten.
- Verboten werden zudem Beratungstätigkeiten sowie bezahlte Vorträge, sofern sie in einem Bezug zum Mandat stehen.
- Nebeneinkünfte müssen künftig auf Euro und Cent angegeben werden. Die Schwelle, ab der die Einkünfte veröffentlicht werden müssen, wurde bei jährlichen Einkünften von 10.000 auf 3.000 Euro abgesenkt.

- Beteiligungen an Firmen müssen bereits ab fünf Prozent statt bisher 25 Prozent der Anteile veröffentlicht werden. Optionen auf Anteile werden ebenfalls anzeigepflichtig.
- In den Ausschüssen müssen Abgeordnete nun grundsätzlich einen Interessenkonflikt anzeigen, wenn sie sich zu einem Thema zu Wort melden, mit dem sie entgeltlich befasst sind. Interessenverknüpfungen von Berichterstatter:innen werden zudem im Ausschussbericht veröffentlicht.
- Geldspenden an Abgeordnete werden verboten.
- Das Strafmaß für Abgeordnetenbestechung wird hochgesetzt.

Viele dieser Punkte wurden von LobbyControl und anderen bereits seit vielen Jahren eingefordert. Einige weitergehende Regeln schafften es leider auch diesmal nicht ins Gesetz. Das gilt etwa für das Verbot, während der Mandatszeit Unternehmen neu zu gründen, obwohl diese Idee zwischenzeitlich auch in Unionskreisen Befürworter fand.¹⁸⁵ Die SPD wollte auch Angaben zum zeitlichen Umfang von Nebentätigkeiten zur Pflicht machen, wie es etwa in Großbritannien schon der Fall ist.¹⁸⁶ Grüne, Linke und SPD wollten zudem nicht nur das Strafmaß bei der Abgeordnetenbestechung erhöhen, sondern auch den Tatbestand realitätsnäher formulieren – die Union sperrte sich jedoch dagegen.

Nicht umgesetzt wird auch die Forderung nach einer unabhängigen Kontrolle. Sie verbleibt bei der Bundestagsverwaltung, obwohl während der Verhandlungen deutlich geworden war, dass die Aufsichtsbehörde die geltenden Regeln nicht effektiv kontrollierte. Abgeordnete verschiedener Fraktionen hatten Nebentätigkeiten und Einkünfte jahrelang nicht wie vorgeschrieben gemeldet, darunter die grüne Kanzlerkandidatin Annalena Baerbock und der energiepolitische Sprecher der Unionsfraktion, Joachim Pfeiffer (siehe auch S. 61 f.).

¹⁸² Das Schreiben vom 10. März 2021 liegt LobbyControl vor.

¹⁸³ Der Kodex wurde erst im Juni 2021 beschlossen. Business Insider, 25.06.2021: „CDU/CSU-Fraktion gibt sich neuen Verhaltenskodex“. <https://www.businessinsider.de/politik/deutschland/bundestag-cdu-csu-fraktion-gibt-sich-neuen-verhaltenskodex/>

¹⁸⁴ Das neue Gesetz wird erst nach der Bundestagswahl, aber voraussichtlich noch vor der konstituierenden Sitzung des neuen Bundestags in Kraft treten. Grund der Verzögerung: Der Bundesrat befasste sich vor der Sommerpause nicht mehr mit dem Gesetz.

¹⁸⁵ FAZ. net, 10.03.2021: „Jenseits des Mandats“. <https://zeitung.faz.net/faz/politik/2021-03-10/c5b91e88b426b3e8735e9552a299157a/?GEP=s5>

¹⁸⁶ Reuters, 09.03.21: „SPD und Grüne wollen schärfere Einkünfteregeln für Abgeordnete“. <https://www.reuters.com/article/deutschland-masken-abgeordnete-idDEKBN2B11ZLN>

BEWERTUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Verbot von entgeltlichen Lobbytätigkeiten neben dem Mandat

Dieses längst überfällige Verbot gehört zu den zentralen Konsequenzen aus der Maskenaffäre, weist aber darüber hinaus. Bezahlte Lobbyarbeit stellt einen unauflösbaren Interessenkonflikt mit der Rolle des unabhängigen Abgeordneten dar.

Das Gesetz verbietet nun ausdrücklich die entgeltliche Lobbyarbeit von Abgeordneten gegenüber Bundestag und Bundesregierung, samt allen Ministerien und nachgeordneten Behörden. Untersagt ist künftig auch, dass Abgeordnete Dritte in dieser Hinsicht beraten. Ausdrücklich verboten sind auch Vereinbarungen, die ein Entgelt der Lobbytätigkeit oder Lobbyberatung erst für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag in Aussicht stellen. Es ist gut, dass hier kein Schlupfloch gelassen wurde.

Nicht betroffen von dem neuen Verbot sind ehrenamtliche Tätigkeiten. Als ehrenamtlich werden Tätigkeiten definiert, für die Aufwandsentschädigungen bis zu einem Zehntel der Abgeordnetenentschädigungen gewährt werden, also bis rund 1.000 Euro monatlich oder 12.000 Euro jährlich. Eine weniger großzügige Regelung wäre wünschenswert gewesen. Wichtig wird nun die konkrete Anwendung und Durchsetzung des neuen Rechts sein.

Verbot von Vortragshonoraren

Es war nie nachvollziehbar, dass bezahlte Vorträge zu politischen Themen eine private Nebentätigkeit darstellen sollten. Denn das Reden über Politik gehört zur Mandats­tätigkeit, und dafür werden Abgeordnete von der öffentlichen Hand vergütet. Durch hohe Vortragshonorare konnten sich Geldgeber einen direkten, privilegierten Zugang zu Mandatsträger:innen verschaffen. Vor allem wenn Geldgeber ein spezifisches Interesse an der politischen Arbeit der oder des Abgeordneten hatten, lag ein Interessenkonflikt auf der Hand.

Konkret verbietet das Gesetz nun Honorare für Vorträge, die „im Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit“ stehen. Damit bietet sich ein mögliches Schlupfloch, so dass eine konsequente Kontrolle und Durchsetzung der Vorschrift durch die Bundestagsverwaltung wichtig ist.

Verbot von Geldspenden an Abgeordnete

Bisher durften Abgeordnete für ihre politische Arbeit Geldspenden annehmen. Erst ab 5.000 Euro mussten solche Abgeordneten-

» Selbstverständlich
habe ich einen
Nebenjob:
Abgeordneter.«

Alfred Sauter (CSU) in der
Augsburger Allgemeinen, 2012

Spenden dem Bundestagspräsidenten angezeigt, und erst ab 10.000 Euro unter Angabe der Herkunft veröffentlicht werden. Das Gesetz sieht nun vor, dass Geldspenden an Abgeordnete vollständig verboten werden. Weiterhin möglich bleiben Sachspenden und geldwerte Zuwendungen an Abgeordnete. Sie müssen jedoch künftig bereits ab einem Gegenwert von 1.000 Euro dem Bundestagspräsidenten angezeigt und ab 3.000 Euro veröffentlicht werden. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um die Übernahme von Reise- und Übernachtungskosten anlässlich von Veranstaltungen.

Da Einladungen zu Reisen auch von Lobbyakteuren ausgesprochen werden und zu Interessenkonflikten führen können, wäre eine weitere Absenkung der Veröffentlichungsschwelle folgerichtig. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ab 1.000 Euro zwar an den Bundestagspräsidenten gemeldet werden muss, aber erst ab 3.000 Euro veröffentlicht wird. Beides ist zwar deutlich besser als bisher, aber eine Veröffentlichung ebenfalls ab 1.000 Euro wäre konsequenter.

Veröffentlichung auf Euro und Cent

Bisher mussten Abgeordnete Nebenverdienste nur in zum Teil recht groben Stufen angeben. Die höchste Stufe 10 (ab 250.000 Euro) war nach oben offen, so dass über Spitzenverdienste neben dem Mandat nur spekuliert werden konnte. Einkünfte unter 10.000 Euro/Jahr oder 1.000 Euro/Monat mussten gar nicht gemeldet werden. Die neue Regelung schreibt vor, Einkünfte auf Euro und Cent genau zu veröffentlichen, und setzt damit eine langjährige Forderung von uns um. Die Veröffentlichungsschwellen wurden jedoch nur halbherzig abgesenkt: Einnahmen, die unregelmäßig anfallen, müssen ab 3000 Euro jährlich veröffentlicht werden, doch regelmäßige Einkünfte bis 1000 Euro monatlich können weiterhin verschwiegen werden. Das ist inkonsequent und

ermöglicht weiterhin intransparente Einkünfte von bis zu 12.000 Euro jährlich – pro Geldgeber. Diese Schieflage sollte durch Absenkung der hohen Monatsschwelle zügig behoben werden.

Herkunft der Nebeneinkünfte

Eine besondere Problematik entsteht, wenn Abgeordnete neben dem Mandat freiberuflich Kund:innen oder Mandant:innen betreuen, etwa als Berater:in, Anwältin oder Anwalt. Solche Tätigkeiten können sehr hohe Einkommen generieren und spielten in der Skandalserie 2020/21 eine wichtige Rolle. Bisher konnten sich Abgeordnete auf gesetzliche Zeugnisverweigerungsrechte oder vertragliche Verschwiegenheitspflichten berufen und mussten dann keinerlei Angaben über ihre Vertragspartner:innen machen („Mandant 1“). Künftig soll zumindest die Branche der Kund:innen veröffentlicht werden – jedoch hat man ein recht großes Schlupfloch eingebaut. Wenn Abgeordnete sich auf vertragliche Verschwiegenheit berufen und erklären, ihre Kund:innen würden bereits durch Nennung der Branche identifizierbar, können sie die bisherige Praxis unverändert fortführen.

Aus unserer Sicht wäre eine weitergehende Regelung nötig: Abgeordnete, die sich nicht auf gesetzliche Verweigerungsrechte berufen können, sollten keine vertragliche Verschwiegenheit geltend machen können. Zumindest gegenüber der Bundestagsverwaltung sollten die Vertragspartner benannt werden müssen, damit diese das Verbot lobbybezogener Beratung auch tatsächlich kontrollieren und durchsetzen kann.

Unternehmensbeteiligungen und Einkünfte daraus

Deutlich ausgeweitet wird nach dem Gesetzentwurf die Transparenz darüber, an welchen Kapital- oder Personengesellschaften Abgeordnete beteiligt sind. Solche Beteiligungen können ebenso wie Nebentätigkeiten zu Interessenkonflikten führen. Daher ist es gut, dass Beteiligungen künftig bereits ab fünf statt bisher 25 Prozent offengelegt werden müssen, und dass dies für alle Arten der Beteiligung gilt, nicht nur wie bisher für solche, die mit Stimmrechten im Unternehmen verbunden sind. Bei Eigentum an Beteiligungsgesellschaften müssen auch deren Beteiligungen offengelegt werden, sobald diese fünf Prozent übersteigen. Auch die Einkünfte aus Beteiligungen müssen umfassender als bisher angezeigt und veröffentlicht werden.

Damit erfüllt der Bundestag einen Teil der GRECO-Empfehlung, die Transparenz über Vermögenswerte und Verbindlichkeiten zu erhöhen. Zu möglichen Verbindlichkeiten der Abgeordneten schweigt sich allerdings auch das neue Gesetz aus, obwohl auch durch Kredite Abhängigkeiten und Interessenkonflikte

begründet werden können. Auch die Empfehlung der GRECO, Familienmitglieder in eine Regelung einzubeziehen, wurde ignoriert. Da Vermögen leicht auf Partner:innen oder Kinder übertragen werden kann, sollten familiäre Vermögensverhältnisse GRECO zufolge zumindest der Aufsichtsbehörde angezeigt werden. Hier bleibt also weiterhin eine Lücke, im Unterschied etwa zu Frankreich.

Optionen auf Gesellschaftsanteile

Erhält ein:e Abgeordnete:r für eine Nebentätigkeit keine direkte Entlohnung, sondern Optionen auf die Einräumung von Geschäftsanteilen, muss dies nun ebenfalls angezeigt und veröffentlicht werden, auch wenn sich der Gegenwert nicht genau beziffern lässt. Das ist richtig, da auch derartige Optionen Interessenkonflikte auslösen können.

Umgang mit Interessenkonflikten

Trotz der neuen Verbote und Unvereinbarkeitsregeln sind Interessenkonflikte auch zukünftig möglich. Bisher waren Abgeordnete gehalten, vor Ausschusssitzungen eine Interessenverknüpfung anzumelden, sofern diese nicht bereits aus den ohnehin veröffentlichten Angaben über ihre Nebentätigkeit/en hervorging. Sanktionen bei Verstößen gab es nicht. GRECO hatte diese Regelung kritisiert, da sie „in der Praxis kaum Anwendung“ fand und „in verschiedener Hinsicht zu kurz“ griff.¹⁸⁷ Das neue Gesetz sieht vor, dass Interessenverknüpfungen grundsätzlich in Ausschusssitzungen anzuzeigen sind, auch wenn sie bereits – vermeintlich – aus den veröffentlichungspflichtigen Angaben hervorgehen. Weisen Ausschussangehörige mit berichterstattender Funktion einen Interessenkonflikt auf, wird dies künftig zudem im Ausschussbericht vermerkt und damit öffentlich. Dieser Zuwachs an Transparenz dürfte auf die Fraktionen den Druck erhöhen, keine Berichterstatter:innen mit absehbaren Interessenkonflikten zu benennen. Zudem haben Verstöße gegen diese Bestimmungen künftig auch Folgen bis hin zu Ordnungsgeldern. Das gilt auch für Abgeordnete ohne Berichterstatter-Status, wenn sie sich in Ausschussberatungen zu Wort melden und regelwidrig einen Interessenkonflikt verschweigen.

Auch hier ist ein Fortschritt sichtbar. Transparenz über Interessenkonflikte herzustellen ist ein möglicher, wenn auch weicher Umgang mit Interessenkonflikten. Ob dies ausreicht, um massive Interessenkonflikte auch zu verhindern, muss sich nun zeigen.

¹⁸⁷ GRECO 2014. Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, S. 18: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTM-Content?documentId=09000016806c639a>

Sollte dies nicht der Fall sein, sollten Abgeordnete verpflichtet werden, Interessenkonflikte zugunsten des öffentlichen Interesses und des Abgeordnetenmandats aufzulösen – denn dieses sollte schließlich im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit stehen. Ein unabhängiges Ethikgremium sowie eine gewichtete Klassifizierung von Interessenkonflikten wären hilfreich, um den Umgang mit ihnen zu verbessern.

Sanktionen und Durchsetzung der Regeln

Das Sanktionsregime wurde deutlich gestärkt. Bisher konnte ein Ordnungsgeld nur bei einer Verletzung der Transparenzpflichten verhängt werden. Künftig ist das auch möglich, wenn Abgeordnete sich nicht an das Verbot der bezahlten Lobbytätigkeit halten, regelwidrig Vortragshonorare kassieren oder ihre Mitgliedschaft im

Bundestag zu geschäftlichen Zwecken missbrauchen. Die Höhe der Strafe beträgt maximal die Hälfte der jährlichen Abgeordnetendiät (derzeit 60.077,34 Euro). Zudem sind Einnahmen, die aus untersagten Tätigkeiten stammen, künftig an den Bundestag abzuführen.

Verbote und Strafen können abschrecken, doch letztlich hängt die Wirksamkeit der Regeln von der Effektivität der Kontrolle ab. Es wäre sinnvoll und würde auch eher den internationalen Standards entsprechen, die Aufsicht einer unabhängigen Stelle zu übertragen, die mit ausreichenden personellen Ressourcen und Kontrollbefugnissen ausgestattet ist. Diesen Schritt will der Bundestag jedoch derzeit nicht gehen. Es bleibt vorerst nur zu hoffen, dass die Bundestagsverwaltung die Regeln entschiedener durchsetzt als bisher und dafür auch die nötigen Ressourcen zur Verfügung gestellt bekommt.

Abgeordnetenbestechung als Straftat

Im 1994 eingeführten § 108e StGB wurde ursprünglich nur der reine Stimmenkauf bestraft. Abgeordnete kamen nur dann mit dem Gesetz in Konflikt, wenn nachgewiesen wurde, dass sie sich ganz konkret für ihre Stimmabgabe im Parlament oder Gemeinderat bezahlen ließen. Damit war der Straftatbestand so eng gefasst, dass eine Vielzahl denkbarer korrupter Handlungen, die eigentlich strafwürdig wären, prinzipiell nicht geahndet werden konnten. Diese allzu enge Definition der Abgeordnetenbestechung hinderte Deutschland rund zehn Jahre lang, die UN-Konvention gegen Korruption und ein entsprechendes Abkommen des Europarats¹⁸⁸ zu ratifizieren. Deutschland war damit das einzige EU-Land, das eine zentrale Norm der Korruptionsbekämpfung nicht umsetzte.

Auf Drängen von SPD, Grünen und Linken kam es 2014 zu einer Reform des § 108e, die die Tatbestands-Definition ausweitete und so die Ratifizierung der internationalen Abkommen ermöglichte. Strafbar macht sich seither, wer als Mandatsträger:in „einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung“ für Handlungen in Ausübung des Mandats fordert, annimmt oder sich versprechen lässt.

Allerdings liegt ein strafwürdiges Verhalten nur dann vor, wenn der oder die Abgeordnete „im Auftrag oder auf Weisung“ handelt. Dies nachzuweisen stellt Strafverfolgungsbehörden vor nicht geringe Schwierigkeiten.

SPD, Grüne, Linke und auch die FDP wollten daher im Zuge der Verschärfungen des Abgeordnetengesetzes auch den Strafrechtsparagrafen 108e schärfen.¹⁸⁹ Unter anderem sollte die Klausel „im Auftrag oder auf Weisung“ gestrichen werden, damit die Strafwürdigkeit korrupten Handelns nicht mehr vom Beleg eines formalen Auftragsverhältnisses abhängig wäre. Die SPD-Fraktion legte der Union einen entsprechenden Gesetzentwurf vor, die FDP schloss sich einer Formulierung von Grünen und Linken an. Doch die Union sperrte sich.

Im Ergebnis erhöhte die Koalition lediglich das Strafmaß auf mindestens ein Jahr, womit das bisherige Vergehen zum Verbrechen hochgestuft wurde. Zudem gilt nun auch bereits der Versuch der Abgeordnetenbestechung als strafbar. Das Problem des allzu eng gefassten Tatbestands ist damit aber nicht gelöst. Die Möglichkeit, dass korruptes Verhalten gänzlich straffrei bleibt, ist somit nach wie vor nicht ausgeräumt – allen Skandalen und dem Vertrauensverlust bei vielen Wähler:innen zum Trotz.

¹⁸⁸ Es handelt sich um das „Strafrechtsübereinkommen über Korruption“, das 2002 in Kraft trat. Council of Europe Portal. Vertragsbüro. Strafrechtsübereinkommen über Korruption. Abgerufen am 06.08.21: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173?module=treaty-detail&treatynum=173>

¹⁸⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/30492, S. 12 f.; <https://dserver.bundestag.de/btd/19/304/1930492.pdf>

Maskenaffäre und Aserbaidshchan-Connection: Eine beispiellose Skandalserie

Im Februar 2021 nahm mit dem Fall des CSU-Politiker Georg Nüßlein eine beispiellose Serie an Lobby- und Korruptionsskandalen von Abgeordneten der Union ihren Anfang. Nüßlein und weitere Abgeordnete hatten an der Vermittlung von Corona-Schutzmasken an Behörden verdient. Immer mehr Fälle wurden bekannt, hinzukamen Abgeordnete, die fragwürdige Gelder aus Aserbaidshchan erhalten hatten. Die Skandalserie beherrschte einige Wochen die Schlagzeilen und zwang die Union dazu, umfangreichen Verschärfungen der Abgeordneten-Regeln zuzustimmen.

Die Masken-Männer der Union

Mehrere Abgeordnete von CDU/CSU haben in der Corona-Krise Geschäfte mit Schutzmasken vermittelt und dafür Provisionen erhalten. Die Fälle sind unterschiedlich gelagert, daher wird auch nicht gegen alle betroffenen Abgeordneten strafrechtlich ermittelt (siehe Tabelle Masken-Skandale). Wir zeichnen beispielhaft den Fall um **Georg Nüßlein** und **Alfred Sauter** nach, mit dem die Skandalserie ihren Anfang nahm.

Die beiden politischen Schwergewichte der CSU sollen im Frühjahr 2020 in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete millionenschwere Lieferverträge von Corona-Schutzmasken an verschiedene Ministerien und Behörden vermittelt und dafür horrenden Provisionen kassiert haben. Mindestens einer der Verträge wurde von Sauter ausgearbeitet, der gemeinsam mit seinem Parteifreund Peter Gauweiler eine Anwaltskanzlei betreibt. Sauter saß zu diesem Zeitpunkt seit über 30 Jahren im bayerischen Landtag, war zuvor Bundestagsabgeordneter und gehörte als Justizminister dem Kabinett Edmund Stoibers an. Seine Haltung zu Nebentätigkeiten hatte Sauter schon 2012 durchblicken lassen: „Selbstverständlich habe ich einen Nebenjob: Abgeordneter.“¹⁹⁰ Georg Nüßlein sitzt seit knapp 20 Jahren im Bundestag und war ab 2014 stellvertretender Vorsitzender der Unionsfraktion.

Die Staatsanwaltschaft München ermittelt wegen des Anfangsverdachts auf Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern gegen die beiden Abgeordneten und drei weitere Beschuldigte. Gegen Nüßlein wird außerdem wegen möglicher Steuerhinterziehung ermittelt. Nüßlein und Sauter bestreiten die Vorwürfe.

Es geht um Masken-Lieferungen im Wert von insgesamt 53 Millionen Euro.¹⁹¹ Geliefert wurden die Masken von der hessischen

Textilfirma Lomotex, die die Masken wiederum aus China bezog. Gegen die Textilfirma besteht kein Verdacht, sie wird als Zeugin im Ermittlungsverfahren geführt.

Bei den drei Geschäftspartnern von Nüßlein und Sauter soll es sich um den ehemaligen Industriemanager **Thomas Limberger**, den früheren CSU-Nachwuchspolitiker **Michael Kraess** und einen Anwalt handeln. Für die Vermittlung sollte die Fünfergruppe Berichten zufolge bis zu 11,5 Millionen Euro Provision erhalten. Davon wurde allerdings nur ein Teil gezahlt, ein Teil der Zahlungen wurde von Banken auf Grund von Auffälligkeiten gestoppt.¹⁹²

Die Zahlung der Provision wurde über das Firmennetz von Thomas Limberger abgewickelt: Lomotex zahlte an eine Firma mit Sitz in der Karibik und Bankverbindung nach Liechtenstein, die Limberger zuzuordnen ist.¹⁹³ Über ein Liechtensteiner Konto wurden 660.000 Euro an die Tectum Holding, deren einziger Gesellschafter Nüßlein ist¹⁹⁴, und 1,2 Millionen Euro an die Treuhand-Firma Pecom gezahlt.¹⁹⁵ Pecom gehört Sauters Kindern, für die nach außen allerdings nur ein Treuhänder auftritt. Limberger gründete am 2. April 2020 außerdem die Firma Aesculap Kontor in Liechtenstein¹⁹⁶, an die Nüßlein eine Rechnung über seine „Beratertätigkeit“ stellte. Das Geld wurde mittlerweile sichergestellt.¹⁹⁷

¹⁹⁰ Augsburg-Allgemeine.de, 17.10.12: „Zweitjob: Abgeordneter“. <https://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/Nebeneinkuenfte-Zweitjob-Abgeordneter-id22379161.html>

¹⁹¹ Süddeutsche.de, 21.04.21: „Staat zahlte 53 Millionen für Masken – 20 landeten bei Vermittlern“. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/maskenaffaere-ermittlungen-provision-suedafrika-1.5271932>

¹⁹² Süddeutsche.de, 19.04.21: „Die Pandemie-Profitere“. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/masken-deal-sauter-nuesslein-elfinhalb-millionen-euro-1.5269605>

¹⁹³ Spiegel 2021: „Abgeordneter bezeichnet seine 250.000-Euro-Masken-Provision als ‚marktgerecht‘“. Ausgabe 10/2021: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/corona-masken-cdu-hinterbaenklerekassierte-250-000-euro-provision-a-a5e31c3d-0002-0001-0000-000176138620>

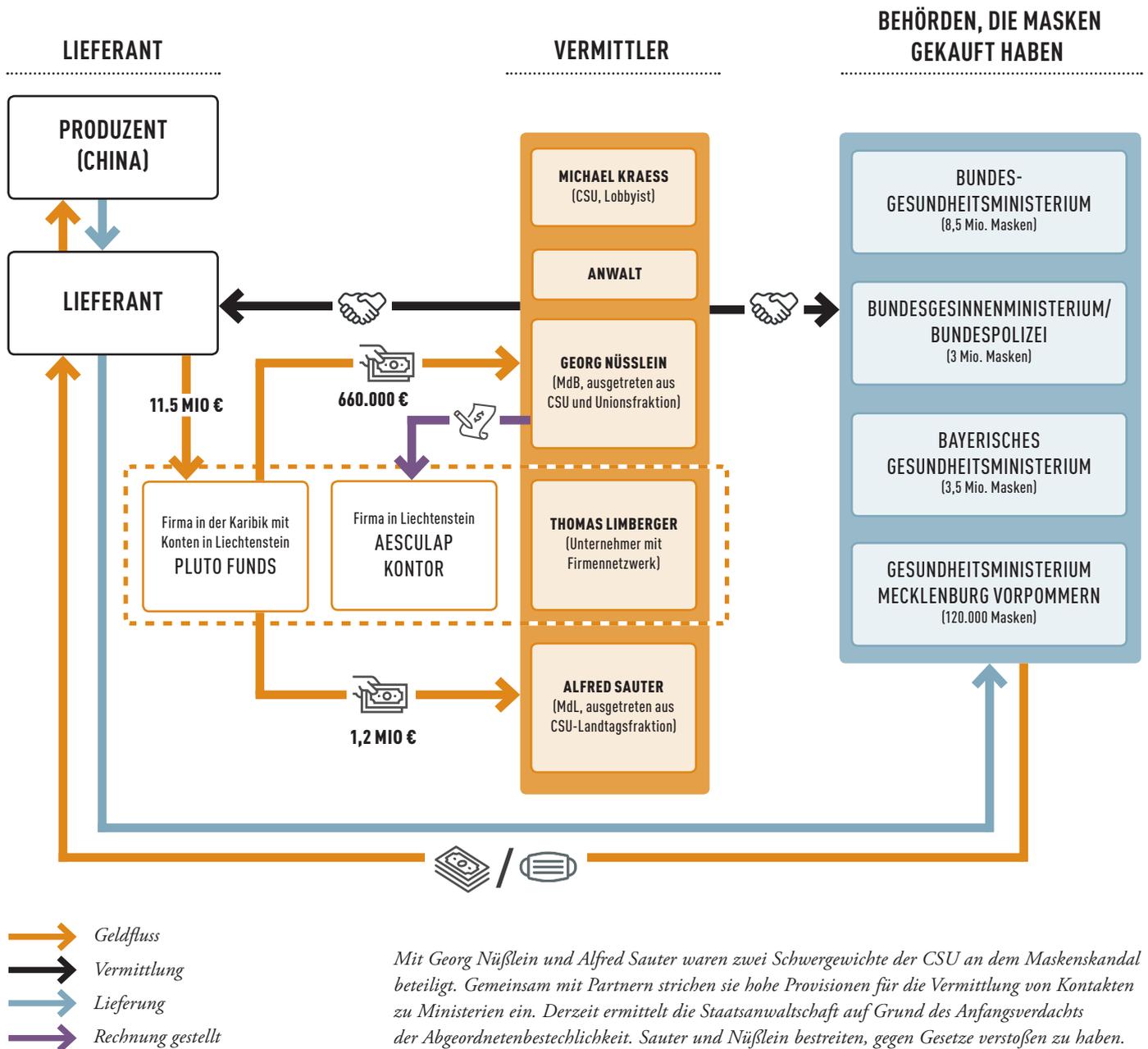
¹⁹⁴ Ebd.

¹⁹⁵ Augsburg-Allgemeine.de, 18.03.21: „Ex-Justizminister Sauter soll 1,2 Millionen Euro über Treuhandfirma bezogen haben“. <https://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/Ex-Justizminister-Sauter-soll-1-2-Millionen-Euro-ueber-Treuhandfirma-bezogen-haben-id59334981.html>

¹⁹⁶ Report München, 17.03.21: „Verräterische Kommunikation im Maskendeal?“. <https://www.br.de/fernsehen/das-erste/sendungen/report-muenchen/maskenaffaere-union-102.html>

¹⁹⁷ Süddeutsche.de, 25.03.21: „Sauter-Geschäftspartner in Untersuchungshaft“. <https://www.sueddeutsche.de/bayern/maskenaffaere-untersuchungshaft-sauter-partner-1.5246572>

Maskenskandal: Der Fall Nüßlein/Sauter



Der vierte Beschuldigte, Michael Kraess, stammt aus Nüßleins Wahlkreis Neu-Ulm. Nüßlein und Kraess kennen sich seit Jahrzehnten. Kraess ist Präsidiumsmitglied des Lobbyisten-Vereins Internationaler Wirtschaftssenat, dessen Vorstandsvorsitzender wiederum Thomas Limberger ist. Zusammen mit Limberger warb Kraess wohl bei Unternehmen dafür, Masken-Geschäfte im öffentlichen Auftrag über sie und Nüßlein abzuwickeln.¹⁹⁸

Die Rechtslage des Falls ist kompliziert. Ob die Provisionen als Abgeordneten-Bestechung strafbar wären, ist ungewiss, da § 108e Strafgesetzbuch nur korrupte Handlungen, die „im Auftrag oder auf Weisung“ erfolgen, als strafwürdig definiert (siehe Kasten „Abgeordnetenbestechung als Straftat“ auf S. 54). Zunächst ein-

mal sah aber die Generalstaatsanwaltschaft München einen hinreichenden Anfangsverdacht, sodass sie Ermittlungen aufnahm und dabei neben vielen Zeugen aus den zuständigen Ministerien auch Gesundheitsminister Jens Spahn vernahm. Spahns Aussage und die seiner Mitarbeitenden belasten Nüßlein schwer, denn dem Vernehmen nach bestätigten sie den Verdacht, er hätte seinen Einfluss als Parlamentarier genutzt, um an die Aufträge zu kommen. Kommt es zum Strafprozess gegen Sauter und Nüßlein, wäre Spahn womöglich ein Zeuge der Anklage.¹⁹⁹ Werden die Verdächtigen allerdings nicht verurteilt, erhalten sie das Geld zurück.²⁰⁰

¹⁹⁸ BR.de, 16.03.21: „Maskenaffäre: Liechtenstein sieht Aufklärung als historisch für Finanzplatz“. <https://www.br.de/presse/inhalt/pressemitteilungen/report-muenchen-166.html>

¹⁹⁹ Süddeutsche.de, 16.06.21: „Spahn belastet Nüßlein schwer“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/maskenaffaere-spahn-nuesslein-sauter-1.5324109>

²⁰⁰ Tagesschau.de, 19.04.21: „Mehr Provisionen als gedacht“. <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/maskengeschaefte-provisionen-103.html>

Übersichtstabelle Masken- und Aserbaidischanskandal

Wer	Worum es geht	Politische Konsequenzen
Georg Nüßlein (CSU), Bundestagsabgeordneter	Ermittlungen wegen Bestechlichkeit im Zusammenhang mit Maskengeschäften.	Aus CSU und Unionsfraktion ausgetreten, Bundestagsmandat behalten
Alfred Sauter (CSU), Abgeordneter im bayerischen Landtag	Ermittlungen wegen Bestechlichkeit im Zusammenhang mit Maskengeschäften.	Alle Parteiämter niedergelegt, aus CSU-Landtagsfraktion ausgetreten, bleibt aber CSU-Mitglied und Landtagsabgeordneter
Mark Hauptmann (CDU)	Ermittlungen wegen Bestechlichkeit im Zusammenhang mit Maskengeschäften. Fragwürdige Verbindungen nach Aserbaidisch.	Bundestagsmandat niedergelegt, aus CDU ausgetreten
Nikolas Löbel (ehemals CDU)	Vermittelte Schutzmasken an zwei Unternehmen und erhielt dafür 250.000 Euro Provision. Vorwurf der Bestechlichkeit geprüft, kein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Unabhängig davon läuft gegen Löbel ein Ermittlungsverfahren u. a. wegen Untreue.	Bundestagsmandat niedergelegt, aus CDU ausgetreten
Nils Korte (CDU), ehemaliger Bundestagskandidat	Profitierte über eine Firmenbeteiligung von Maskengeschäften. Keine Ermittlungen.	Als Bundestagskandidat zurückgetreten
Hans-Jürgen Irmer (CDU), Bundestagsabgeordneter	Setzte sich bei Gesundheitsminister Spahn für eine Firma aus seinem Wahlkreis ein. Der Geschäftsführer schaltete später eine Anzeige in Irmers Wahlkreis-Publikation. Keine Ermittlungen.	Keine
Karin Strenz (CDU)	Ermittlungen wegen Bestechlichkeit wegen Geldern aus Aserbaidisch. Im März 2021 verstorben.	Lebenslanges Hausverbot im Europarat. 20.000 Euro Strafzahlung an den Bundestag wegen Verstoßes gegen Offenlegungspflichten. Wollte nicht mehr für den Bundestag kandidieren
Eduard Lintner (CSU)	Ermittlungen wegen Bestechlichkeit und Bestechung wegen Geldern aus Aserbaidisch.	Lebenslanges Hausverbot im Europarat (kein aktuelles Mandat).
Axel Fischer (CDU)	Ermittlungen wegen Bestechlichkeit wegen Geldern aus Aserbaidisch.	Vorsitz des Rechnungsprüfungsausschuss abgegeben
Mark Hauptmann (CDU)	Ließ sein Wahlkreis-Blatt von Aserbaidisch sponsern, weitere enge Verbindungen nach Baku, Lob des Regimes. Außerdem Ermittlungen wegen Bestechlichkeit im Zusammenhang mit Maskengeschäften.	Bundestagsmandat niedergelegt, aus CDU ausgetreten
Nikolas Löbel (CDU)	Fiel durch Fotos mit Aserbaidischs autokratischem Präsidenten Alijew auf und organisierte Sponsoring aus Baku für einen Landestag der Jungen Union in Baden-Württemberg. * Erhielt auch Provisionen für Maskengeschäfte (keine Ermittlungen).	Bundestagsmandat niedergelegt, aus CDU ausgetreten
Thomas Bareiß (CDU)	Seit 2007 durch Reisen, Mitgliedschaft in Lobbyorganisationen und öffentliches Engagement dem Regime in Baku eng verbunden. Setzt sich als für Energiewirtschaft zuständiger Staatssekretär stark für Gas und den Gaslieferanten Aserbaidisch ein.	Keine
Tobias Zech (CSU)	Öffentliche Kritik wegen Beratertätigkeit für nordmazedonische Partei und Wahlkampfeinsatz für einen später wegen Korruption verurteilten Politiker. Fragwürdige Verbindung zu aserbaidischscher Lobbyorganisation.	Bundestagsmandat und alle Parteiämter niedergelegt

* Cicero.de, 28.03.21: „Das System Löbel existiert weiter“. <https://www.cicero.de/innenpolitik/korruption-cdu-nikolas-loebel-mannheim-maskenaffaere-aserbaidisch-connection-lobbyregister>



Nüßleins und Sauters politische Karrieren sind so oder so beendet. Sie traten von ihren Partei- und Fraktionsämtern zurück, Nüßlein auch aus der CSU aus. Beide behielten aber ihre Abgeordnetenmandate. Ihre Verteidigungslinie in Bezug auf den Verdacht der Abgeordnetenbestechung verweist auf die teils schwammigen und zu schwachen Regelungen im Abgeordnetengesetz sowie im Strafgesetzbuch (siehe voriges Kapitel): Ihre Anwälte argumentieren, Sauter und Nüßlein hätten nicht als Abgeordnete gehandelt, sondern als „Anwalt (Sauter) beziehungsweise Geschäftsmann (Nüßlein)“.²⁰¹ Ende Juni legte Sauter über seinen Anwalt beim Oberlandesgericht München Beschwerde gegen die Ermittlungen ein, mit der Begründung, die Generalstaatsanwaltschaft lege das Gesetz gegen Abgeordnetenbestechung viel zu streng aus.²⁰²

Die entscheidende Frage ist damit (nach der 2020 geltenden Rechtslage), inwieweit die Vermittlung der Deals an Ministerien in Ausübung des Mandates stattfand oder davon klar abzutrennen ist, wie die Verteidiger behaupten. Die Aussagen von Spahn, der damaligen bayerischen Gesundheitsministerin Melanie Huml und weiterer Zeugen belegen laut *Süddeutscher Zeitung* jedenfalls, dass das Lomotex-Angebot gerade deshalb als seriös eingestuft wurde, weil es über Abgeordnete gekommen sei.²⁰³

Auch wenn die Auslegung der Gesetze nicht einfach ist und möglicherweise erst vor Gericht geklärt werden muss, ist die politische Einordnung klar: Nüßlein und Sauter haben nicht sauber zwischen ihrer Rolle als Abgeordnete und ihren privaten Jobs getrennt. Auch wenn sie ihre geschäftlichen Tätigkeiten nicht mit Abläufen im Parlament vermischten, nutzten sie ihren Status als Abgeordnete, um für private Interessen bei Ministerien zu lobbyieren. Dort fanden sie besonderes Gehör, eben weil sie Mandatsträger waren.

Für die Behörden war nicht erkennbar, dass sie es tatsächlich mit Lobbyismus zu tun hatten. Der Fall illustriert, weshalb das Abgeordnetenmandat nicht mit parallelen Lobbytätigkeiten vereinbar sein kann. LobbyControl hatte schon lange ein Verbot von Lobby-Nebentätigkeiten gefordert. In der Verschärfung der Abgeordnetenregeln infolge des Masken-Skandals schlug sich das endlich nieder: Bezahlte Lobbytätigkeiten gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung mit den nachgeordneten Behörden sind nun verboten. Ein Vorgehen wie das von Nüßlein wäre damit ab Inkrafttreten der neuen Regeln ein klarer Verstoß gegen das Abgeordnetengesetz.

²⁰¹ Ebd.

²⁰² Süddeutsche.de, 26.06.21: „Sauter und Nüßlein wollen Schmiergeld-Prozess entgehen“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/maskenaffaere-csu-sauter-nuesslein-1.5334201>

²⁰³ Süddeutsche.de, 16.06.21: „Spahn belastet Nüßlein schwer“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/maskenaffaere-spahn-nuesslein-sauter-1.5324109>

Die Aserbaidischan-Connection

Parallel zu den Masken-Affären weitete sich ein weiterer Skandal um eine Reihe von Unionspolitiker:innen aus – die sogenannte Aserbaidischan-Connection (siehe Grafik auf der nächsten Seite). Das autoritär regierte Aserbaidischan hat über Jahre hinweg mit Geschenken und Geldzahlungen an aktive und ehemalige Politiker:innen versucht, kritische Berichte über die Menschenrechtssituation im Land zu verhindern oder zu verwässern. Im Fokus dieser „Kaviardiplomatie“ standen zunächst Vertreter:innen aus mehreren europäischen Ländern in der parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE), einer wichtigen Institution zur Durchsetzung von Menschenrechten und demokratischen Normen in Europa.²⁰⁴

Im Januar 2020 durchsuchte die Staatsanwaltschaft Frankfurt Büros und Wohnungen der Bundestagsabgeordneten **Karin Strenz** † (CDU) und des ehemaligen Abgeordneten und Innen-Staatssekretärs **Eduard Lintner** (CSU).²⁰⁵ Der Vorwurf: Bestechlichkeit. Sowohl Strenz als auch Lintner sollen dafür bezahlt worden sein, in der PACE die Interessen Aserbaidischans zu vertreten. Lintner soll insgesamt rund 4 Millionen Euro aus Baku erhalten haben, um sie an mehrere Abgeordnete weiterzuleiten.

Ein Teil der Vorwürfe war bereits seit 2017 bekannt. Zuvor waren sowohl Lintner als auch Strenz mehrfach mit Leugnungen von Menschenrechtsverletzungen und Wahlfälschungen in Aserbaidischan aufgefallen, die in schroffem Gegensatz zu den Berichten unabhängiger Beobachter:innen standen.²⁰⁶ 2018 erteilte der Europarat Strenz und Lintner lebenslanges Hausverbot, 2019 verhängte die Bundestagsverwaltung 20.000 Euro Ordnungsgeld gegen Strenz, weil sie Nebeneinkünfte aus Baku verschwiegen hatte, die Lintner über seine Firma an sie geschleust hatte (siehe auch S. 49 f.).

Während in der Maskenaffäre die Partei- und Fraktionsführung der Union schnell erheblichen Druck auf die verdächtigen Ab-

²⁰⁴ Eine zentrale Rolle bei der Aufdeckung des europaweiten Korruptionsnetzwerks Aserbaidischans spielte die European Stability Initiative (ESI), die bereits 2012 in einer Studie aufzeigte, wie die Einflussnahme auf die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) abließ und dabei den Begriff der „Kaviardiplomatie“ prägte. Die aserbaidischische Regierung hatte Abgeordnete immer wieder zu Luxus-Reisen eingeladen oder ihnen teure Geschenke gemacht, wohl auch um zu testen, welche Abgeordnete überhaupt empfänglich für ein solches Vorgehen waren. Siehe: European Stability Initiative. Caviar Diplomacy – How Azerbaijan silenced the Council of Europe. Abgerufen am 08.08.21: <https://www.esiweb.org/publications/caviar-diplomacy-how-azerbaijan-silenced-council-europe>

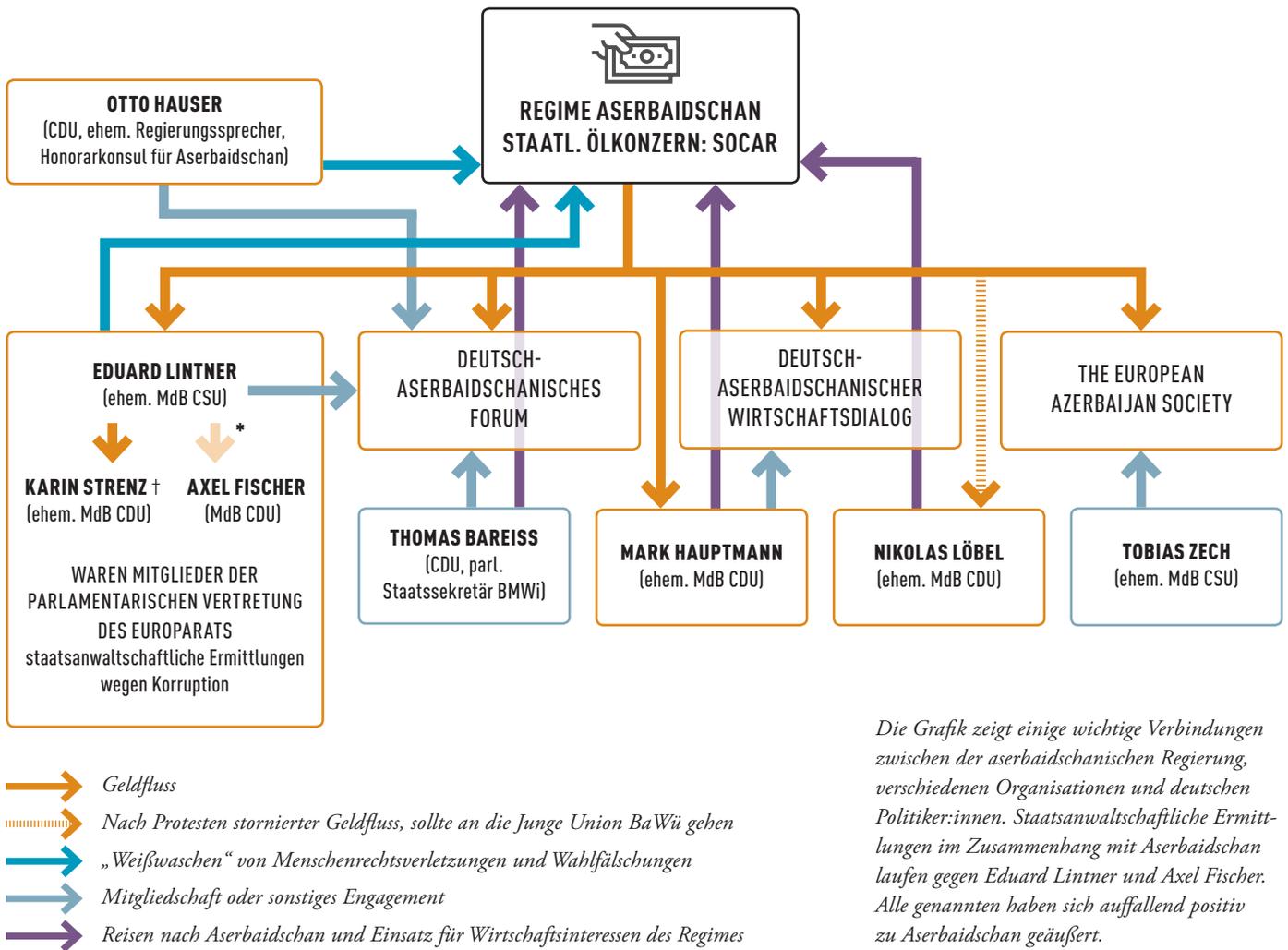
In einem zweiten Report aus dem Jahr 2016 – „Ein europäischer Sumpf“ – konzentrierte sich ESI auf die Rolle des italienischen Abgeordneten Luca Volontè. Er war in der fraglichen Zeit Präsident der PACE-Fraktion der Europäischen Volkspartei, zu der auch CDU und CSU gehören. 2021 sah es ein italienisches Gericht als erwiesen an, dass Volontè sich bestechen lies, um einen Bericht des Europarats über politische Gefangene in Aserbaidischan zu verhindern. Siehe: European Stability Initiative. Caviar Diplomacy – Why every European should care. Abgerufen am 08.08.21: <https://www.esiweb.org/proposals/caviar-diplomacy>

²⁰⁵ Tagesschau.de, 30.01.20: „Unionspolitiker unter Korruptionsverdacht“. <https://www.tagesschau.de/inland/korruptionsverdacht-ermittlungen-strenz-lintner-101.html>

²⁰⁶ Süddeutsche.de, 19.09.17: „Die Aserbaidischan-Connection einer CDU-Abgeordneten“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-die-aserbaidischan-connection-1.3671979>

Die Aserbaidsschan-Connection in Deutschland

(Ausschnitt)



Die Grafik zeigt einige wichtige Verbindungen zwischen der aserbaidsschanischen Regierung, verschiedenen Organisationen und deutschen Politiker:innen. Staatsanwaltshaftliche Ermittlungen im Zusammenhang mit Aserbaidsschan laufen gegen Eduard Lintner und Axel Fischer. Alle genannten haben sich auffallend positiv zu Aserbaidsschan geäußert.

* Der Staatsanwaltschaft liegen Hinweise auf einen Geldfluss vor. Öffentliche Belege gibt es bislang nicht. Die Ermittlungen laufen.

geordneten ausübte und einige zum Rücktritt bewegte, versuchte sie bei Strenz und Lintner die Sache auszusitzen. CDU und CSU trugen nicht zur Aufklärung der Aserbaidsschan-Affäre bei und verzichteten auf Konsequenzen wie einen Fraktionsausschluss von Strenz. Damit zeigten CDU und CSU keine klare Kante gegen Korruption und fragwürdige Einflussnahme und sendeten so ein völlig falsches Signal.²⁰⁷

Anfang März 2021, also mitten in der Masken-Affäre, wurde bekannt, dass die Generalstaatsanwaltschaft auch gegen den CDU-Abgeordneten **Axel Fischer** auf Grund des Anfangsverdachts der Bestechlichkeit von Mandatsträgern ermittelte. Fischer war wie Strenz und Lintner in der Parlamentarischen Vertretung des Europarats, zudem ab 2016 Präsident der Fraktion der Europäischen Volkspartei. „Ihnen wird vorgeworfen, in der Zeit zwischen

2008 bis 2016 unter anderem Gelder aus Aserbaidsschan über britische Briefkastengesellschaften mit baltischen Konten erhalten zu haben“, erklärte die Generalstaatsanwaltschaft München. „Damit verbunden war die Aufforderung, bei Anträgen und Abstimmungen zu verschiedenen Resolutionen sowie bei der Besetzung von Funktionen und Kommissionen des Europarates Einfluss im Sinne von Delegierten des Staates Aserbaidsschan zu nehmen.“²⁰⁸

Während Karin Strenz im März 2021 überraschend eines wohl natürlichen Todes starb,²⁰⁹ dauern die Ermittlungen gegen Lintner und Fischer an. Im Zuge der Berichterstattung über die Einflussnahme Bakus gerieten weitere Politiker der Union in den Blick, die auffällig enge Verbindungen

²⁰⁷ LobbyControl. Aserbaidsschan-Affäre: Der Strafe für Strenz müssen weitere Konsequenzen folgen. Abgerufen am 08.08.21: <https://www.lobbycontrol.de/2019/03/aserbaidsschan-affaere-der-strafe-fuer-strenz-muessen-weitere-koensequenzen-folgen/>

²⁰⁸ Tagesspiegel.de, 04.03.21: „Der Abgeordnete und die Freunde Aserbaidsschans“. <https://www.tagesspiegel.de/politik/korruptionsverdacht-gegen-cdu-politiker-fischer-der-abgeordnete-und-die-freunde-aserbaidsschans/26976194.html>

²⁰⁹ NDR, 25.08.2021: „Ermittlungen nach Tod von CDU-Politikerin eingestellt“. <https://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Tod-von-Strenz-Ergebnis-laut-Staatsanwaltschaft-erst-in-Wochen,strezn162.html>



zum Regime von Präsident Alijew hatten. Zu den prominentesten gehört der parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, **Thomas Bareiß** (CDU). Bareiß persönlich drängte im Frühjahr 2020 bei einem Hersteller von Beatmungsgeräten darauf, die knappen Geräte „zuvorderst“ nach Aserbaidschan zu liefern, berichtete das Redaktionsnetzwerk Deutschland.²¹⁰

Aserbaidschan lebt hauptsächlich vom Export von Erdgas und Erdöl und beliefert seit Ende 2020 die EU durch die umstrittene Trans Adriatic Pipeline direkt mit Gas. Bareiß hat sich im Lauf seiner Karriere immer wieder für Aserbaidschan als Liefer- und Transitland von Erdgas starkgemacht und auch darüber hinaus für die Interessen der Gasindustrie eingesetzt. Bis zu seiner Berufung zum Staatssekretär²¹¹ war er unter anderem Mitglied im Beirat von Zukunft Gas (vormals Zukunft Erdgas), einem PR- und Lobbyverband der Gasindustrie (mehr dazu im nächsten Kapitel). Bareiß ist der Lobbyorganisation auch heute noch eng verbunden und tritt beispielsweise als Redner bei deren Veranstaltungen auf. 2018 war er Keynote-Speaker beim 1. Deutsch-Aserbaidschanischen Wirtschaftsdialog. 2007 wurde er vom Deutsch-Aserbaidschanischen Forum als Kuratoriumsmitglied angeworben und nahm seit jenem Jahr an mehreren Reisen nach Baku teil. Mit dabei: Strippenzieher Eduard Lintner sowie Otto Hauser, ehemals CDU-Abgeordneter und Sprecher der Kohl-Regierung, heute Lobbyist, seit 2010 Honorarkonsul von Aserbaidschan in Deutschland.

Gegen Bareiß besteht kein strafrechtlicher Verdacht. Seine Nähe zur Aserbaidschan-Connection ist dennoch auffällig und viele Fragen zu seiner Rolle blieben bis heute offen. So besteht nach LobbyControl-Recherchen der Verdacht, dass er seine Mitgliedschaft im Kuratorium des Deutsch-Aserbaidschanischen Forums sechs Jahre lang gegenüber dem Bundestag verschwie.²¹²

Zwei Skandale in einer Person

In der Person des Thüringer Bundestagsabgeordneten **Mark Hauptmann** (CDU) vereinen sich beide Skandalkomplexe. Im März '21 berichtete *Der Spiegel* über bezahlte Werbeanzeigen des Staates Aserbaidschan im *Südtüringischen Kurier*, einer Wahlkreis-Zeitung der CDU. Herausgeber des Blättchens: Mark Hauptmann. Hauptmann äußerte sich regelmäßig auffallend po-



Foto: Ralf Korbhe, CC BY 3.0, via Wikimedia Commons

Mark Hauptmann (CDU) war sowohl in die Maskenaffäre verwickelt, als auch Teil der Aserbaidschan-Connection.

sitiv über das Alijew-Regime. 2015 war er auf Einladung Aserbaidschans zu den Europa-Spielen nach Baku gefahren, während die meisten deutschen Spitzenpolitiker:innen die Veranstaltung boykottiert hatten. Den erwähnten 1. Deutsch-Aserbaidschanischen Wirtschaftsdialog, auf dem Thomas Bareiß als zentraler Redner auftrat, hatte er 2018 gemeinsam mit dem Botschafter Aserbaidschans veranstaltet²¹³.

Hauptmann legte nach den Lobby-Vorwürfen sein Bundestagsmandat und seine Parteiämter nieder. Eine Verwicklung in Masken-Geschäfte bestritt er jedoch und unterzeichnete die „Ehrenerklärung“, die die Unionsführung von der gesamten Bundestagsfraktion einforderte. Er habe zwar Schutzmasken vermittelt, davon aber finanziell nicht profitiert, sagte er in einem Interview.²¹⁴ Doch nur wenige Tage später stand Hauptmann konkret im Verdacht, fast eine Million Euro für die Vermittlung von Masken an zwei Thüringer Landkreise erhalten zu haben. Hauptmann trat daraufhin auch aus der CDU aus.

Die Generalstaatsanwaltschaft Jena durchsuchte Hauptmanns Wohnungen, Geschäftsräume, Abgeordneten- sowie Parteibüros und teilte mit, es gebe „greifbare tatsächliche Anhaltspunkte“ dafür, dass Hauptmann seine Funktion als Bundestagsabgeordneter genutzt habe, um sich für die Lieferung von Masken „Provisionszahlungen für die Vermittlungstätigkeit versprechen zu lassen“²¹⁵. Die Rechnung soll dabei über eine erst 2020 von Hauptmann gegründete Firma gestellt worden sein, Hauptmann Global Consult.²¹⁶

Wie im Falle Nüßleins liefen die Zahlungen auch bei Hauptmann über eine Firma, an der der Abgeordnete wesentlich beteiligt war.

²¹⁰ RND.de, 12.03.21: „Auftrag Aserbaidschans: CDU-Politiker Bareiß kontaktierte Hersteller von Beatmungsgeräten“. <https://www.rnd.de/politik/auftrag-aserbaidschans-cdu-politiker-bareiss-kontaktierte-hersteller-von-beatmungsgeraten-XXONDDYTSNCG5JIPDWPLYUWHM.html>

²¹¹ Parlamentarische Staatssekretär:innen unterliegen den Verboten und Einschränkungen für Nebentätigkeiten, die in § 5 Bundesministergesetz geregelt sind. Diese Regeln sind deutlich strenger als jene für Abgeordnete.

²¹² Siehe zu weiteren Details: LobbyControl. Thomas Bareiß: Wie nah steht er den Aserbaidschan-Lobbynetzwerken?. Abgerufen am 08.08.21: <https://www.lobbycontrol.de/2021/05/thomas-bareiss-wie-nah-steht-er-den-aserbaidschan-lobbynetzwerken/>

²¹³ Spiegel online, 10.03.21: „Shoppingtour in Baku“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/weiterer-cdu-politiker-wegen-aserbaidschan-geld-unter-verdacht-a-c2f14351-056b-42ad-bce0-0e15dcc763d2>

²¹⁴ Welt.de, 11.03.21: „CDU-Abgeordneter Hauptmann legt Bundestagsmandat nieder“. <https://www.welt.de/politik/deutschland/article228062829/CDU-Abgeordneter-Mark-Hauptmann-legt-Bundestagsmandat-nieder.html>

²¹⁵ InSüdtüringen.de, 25.03.21: „Razzien bei Hauptmann – fast eine Million Euro gesperrt“. <https://www.insuedthueringen.de/inhalt.causa-hauptmann-durchsuchungen-bei-der-cdu.45249d90-6145-496c-858b-0a836a1b6306.html>

²¹⁶ FAZ.net, 25.03.21: „Eine Million Euro für die Vermittlung von Masken?“. <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/masken-affaere-in-der-cdu-durchsuchungen-bei-mark-hauptmann-17263123.html>

Das ist Abgeordneten grundsätzlich erlaubt – und zeigt eine wichtige Transparenzlücke auf: Wären die Provisionen direkt an die Abgeordneten geflossen, hätte das dem Bundestag als Einnahme gemeldet werden müssen. Fließt das Geld dagegen an eine Firma im Besitz der Abgeordneten – oder wie bei Sauter im Besitz enger Familienangehöriger – bleiben die Geldströme intransparent.

In der folgenden Debatte über Abgeordneten-Regeln spielte die Frage der Offenlegung von Firmenbeteiligungen und damit verbundenen Einkünften daher zu Recht eine wichtige Rolle (siehe voriges Kapitel).

Weitere Fälle intransparenter Nebeneinkünfte

Tobias Zech (CSU) betrieb neben seinem Bundestagsmandat und seiner Mitgliedschaft in der Parlamentarischen Vertretung des Europarats eine Firma, die unter anderen 2016 die national-konservative nordmazedonische Partei VMRO-DPMNE gegen Entgelt beraten hatte. Im selben Jahr machte Zech in Skopje persönlich Wahlkampf für den später wegen Korruption verurteilten Politiker Nikola Gruevski. Nachdem der *Spiegel* ihn mit seinen Rechercheinformationen konfrontiert hatte, legte Zech sein Bundestagsmandat und seine Parteiämter nieder.²¹⁷ Ein rechtliches Fehlverhalten erkenne er jedoch nicht, erklärte er Medienberichten zufolge vor dem für Compliance-Fragen zuständigen Beratenden Ausschuss der CSU.²¹⁸ Auch Zech hatte darüber hinaus offenbar Kontakte nach Aserbaidschan. 2015 hielt er die Eröffnungsrede bei einer Veranstaltung der European Azerbaijan Society TEAS,²¹⁹ die als Schlüsselorganisation der „Kaviardiplomatie“ gilt. Zech bestreitet, Geld aus Aserbaidschan erhalten oder sich für die Interessen des Regimes eingesetzt zu haben, ihm zugeschriebene Zitate in den Medien seien falsch. Eine offizielle Prüfung oder Ermittlung gab es nicht.

Inhaber gleich mehrerer Firmen ist der baden-württembergische Abgeordnete **Joachim Pfeiffer** (CDU), bis April 2021 energie- und wirtschaftspolitischer Sprecher der Unionsfraktion. Pfeiffer stand bereits mehrmals auf Grund von zahlreichen Nebentätigkeiten und Interessenkonflikten in der Kritik.²²⁰ Als sich im Zuge der

Masken- und Aserbaidschan-Affären die Debatte über Nebentätigkeiten intensiviert, geriet auch Pfeiffer zunehmend unter Druck. Als *Die Zeit* im März 2021 über intransparente Tätigkeiten seiner Beratungsfirma Maconso berichtete,²²¹ führte das zum Eklat mit der SPD: Die SPD brach die laufenden Verhandlungen über die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetz' ab, an denen Pfeiffer für die Unionsseite beteiligt war.²²² „Es muss klar auf den Tisch, wer eigentlich aus welchen Gründen welche Interessen verfolgt“, sagte der SPD-Fraktionsvize Matthias Miersch zur Begründung. Pfeiffer verweigerte jedoch Auskünfte über seine Beratungstätigkeiten und verwies auf vertragliche Verschwiegenheitspflichten.

Doch auch nach den damals geltenden Regeln mussten Abgeordnete Vertragspartner von Unternehmen, an denen sie beteiligt sind, anzeigen, wenn sie an der Vertragserfüllung persönlich mitwirken.²²³ Nach öffentlicher Kritik trug Pfeiffer 23 Kunden nach – jedoch ohne Namen zu nennen („Kunde X“). Inwieweit sich Interessenkonflikte aus diesen Tätigkeiten ergaben, blieb also im Dunkeln. Die Regeln sahen auch nur vor, dass ein Vertragspartner angegeben werden muss – über dessen Identität durfte Stillschweigen herrschen, wenn das Mitglied des Bundestages eine „gesetzliche oder vertragliche Verschwiegenheitspflicht gelten machen“ konnte.²²⁴ LobbyControl hatte schon seit Jahren gefordert, dass in solchen Fällen zumindest die Branchen angegeben werden müssen. Die Möglichkeit, dass der Bundestagspräsident dies in den Ausführungsbestimmungen zum Abgeordnetengesetz festlegt, war im Gesetz explizit vorgesehen. Aber sowohl Wolfgang Schäuble als auch sein Vorgänger Norbert Lammert (beide CDU) machten davon keinen Gebrauch.

Geschlossen wurde die Lücke erst mit der großen Reform kurz vor Ende der Wahlperiode. Künftig müssen die Branchen grundsätzlich genannt werden (siehe Kapitel Abgeordnetenregeln, S. 53). Aber auch hier sorgte die Union für ein Schlupfloch: Wenn Abgeordnete erklären, dass die Branchenbezeichnung einen Vertragspartner identifizieren würde, kann es bei der alten, nichtssagenden Angabe bleiben.²²⁵ Dabei wird kaum überprüfbar sein, ob die Identifizierung durch bloße Branchenangabe tatsächlich möglich wäre.

²¹⁷ Spiegel online, 18.03.21: „Tobias Zech und sein Auftrag aus Skopje“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/csu-abgeordneter-tobias-zech-tritt-zurueck-a-515b7e08-81ef-442f-8634-7442523e3eac>

²¹⁸ FAZ.net, 19.03.21: „Ein CSU-Lobbyist für Nordmazedonien“. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/csu-politiker-zech-beriet-regierungschef-nordmazedoniens-17254275.html>

²¹⁹ Vice.com, 22.03.21: „Aserbaidschan-Affäre: Der Diktator, die CDU, der Moderator und das Geld“. <https://www.vice.com/de/article/qjp74b/aserbaidschan-affare-der-diktator-die-cdu-der-moderator-und-das-geld>

²²⁰ Ein Beispiel: Pfeiffer war in seiner Fraktion für die Nationale Wasserstoffstrategie zuständig. Zugleich war er mit einem Unternehmen verbunden, das in diesem Feld erhebliche Interessen hat. Siehe: kontext: wochenzeitung 2020: „Ein Schwabe für Mali“. Ausgabe 488/2020: <https://www.kontextwochenzeitung.de/politik/488/ein-schwabe-fuer-mali-6921.html>

²²¹ Zeit online, 16.03.21: „Bundestag Consulting Group“. https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-03/lobbyismus-cdu-bundestag-masken-affaere-consulting-korruption?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

²²² RND.de, 17.03.21: „Lobbyverstrickungen der Union: SPD sagt Verhandlungen über Erneuerbare-Energien-Gesetz ab“. <https://www.rnd.de/politik/lobby-verstrickungen-der-union-spd-sagt-verhandlungen-uber-erneuerbare-energien-gesetz-ab-NPWCWPWCR5HAJKGYOB7B4JKTI.html>

²²³ Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln für Mitglieder im Deutschen Bundestages, Nr. 4 Abs. 1: https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/d90bf2976b8a03a86fc0c65f3717bb23/web_verhaltensregeln_2017-data.pdf

²²⁴ Ausführungsbestimmungen Nr. 8: ebd.

²²⁵ AbgG (2021), § 45 Abs. 4



Pfeiffer legte schließlich am 10. April 2021 sein Amt als wirtschafts- und energiepolitischer Sprecher nieder und verzichtete auf eine erneute Kandidatur für den Bundestag.²²⁶

Ein weiteres Beispiel für fragwürdige Nebenjobs ist **Peter Ramsauer** (CSU), ehemals Bundesverkehrsminister und heute Vorsitzender des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Ramsauer bezieht seit Jahren als „Strategieberater“ hohe Honorare von anonymen Mandanten. Von „Mandant 2“ beispielsweise erhielt Ramsauer in den Jahren 2018 und 2019 jeweils ein Einkommen der Stufe 9, also zwischen 150.000 und 250.000 Euro – mehr als die regulären Abgeordnetenbezüge.

Solche Beraterverträge sind nach den neuen Regeln künftig verboten, wenn sie einen Mandatsbezug aufweisen. Ob das der Fall ist, kann nur beurteilt werden, wenn der Name oder zumindest die Branche des Mandanten bekannt ist. Ramsauer könnte nach der Wahl schnell zum Prüffall werden. Möglicherweise ist dies der Grund dafür, dass Ramsauer seine Tätigkeit für „Mandant 1“ zum 30.06.21 niederlegte. Zuvor hatte er von diesem Mandanten ein Einkommen der Stufe 3 erhalten, monatlich zwischen 7.000 und 15.000 Euro.

Welch immense Nebeneinkünfte und fragwürdigen Interessen mit einem „Mandant X“ verbunden sein können, wurde im März 2021 anhand eines zu diesem Zeitpunkt bereits inaktiven Politikers deutlich. Der frühere Bundestagsabgeordnete und bayerische Innenminister **Peter Gauweiler** (CSU) hatte während seiner Mandatszeit über 11 Millionen Euro Beratungshonorar von dem deutschen Milliardär August von Finck jr. kassiert.²²⁷ Die Zahlungen erstreckten sich von 2008 bis 2015, als Gauweiler aus dem Bundestag ausschied. Finck hatte zuvor durch die „Mövenpick-Spenden“ an FDP und CSU Schlagzeilen gemacht, zeitweilig die rechtsextremen Republikaner finanziert und steht im Verdacht, an verdeckter Finanzierung der AfD beteiligt zu sein. Gauweiler betreibt seine Anwaltskanzlei gemeinsam mit Alfred Sauter, gegen den wegen Maskengeschäften ermittelt wird (siehe oben).

Im Mai 2021 wurden schließlich zahlreiche Fälle von Abgeordneten verschiedener Fraktionen bekannt, die es teilweise über Jahre hinweg versäumt hatten, Nebentätigkeiten und Einkünfte zu melden. Die meisten Schlagzeilen machte die grüne Kanzlerkandidatin **Annalena Baerbock**, die Sonderzahlungen ihrer Partei aus

den Jahren 2018 bis 2020 nachmeldete.²²⁸ Eine Recherche der *Zeit* förderte kurz darauf **13 Abgeordnete verschiedener Fraktionen** zutage, die Meldungen versäumt hatten, darunter sieben Angehörige der Union, je drei von FDP und SPD sowie ein weiteres Mitglied der Grünen.²²⁹ Infolge der intensiven öffentlichen Debatte über das Thema Nebentätigkeiten erhöhte sich die Zahl der wöchentlichen Meldungen durch Abgeordnete beim Bundestag beträchtlich und erreichte zeitweise ein doppelt so hohes Niveau wie vor Beginn der Skandalserie.²³⁰ Dies machte deutlich, dass die Kontrolle der bestehenden Regeln durch die Bundestagsverwaltung bis dato erheblich zu wünschen ließ.

Auch bei Sanktionen übte die Verwaltung übermäßige Zurückhaltung, wie im April 2021 durch den Fall **Max Straubinger** (CSU) klar wurde. Straubinger hatte Meldungen zu seinen diversen Einkünften teils jahrelang unterlassen, seit 2011 kontinuierlich gegen die Meldefristen verstoßen und selbst auf Mahnungen der Bundestagsverwaltung nicht reagiert. Dennoch beließ es Bundestagspräsident Schäuble bei einer – überaus späten – öffentlichen Feststellung der Regelverstöße in Form einer Bundestagsdrucksache.²³¹ Das rechtlich mögliche Ordnungsgeld verhängte er nicht.

Trotz der offensichtlich mangelhaften Rigorosität seitens der Bundestagsverwaltung wurde die Forderung, die Kontrolle einer unabhängigen Instanz zu übertragen, bei der Reform der Abgeordnetenregeln nicht umgesetzt.

Die Gesamtschau der Skandale zeigt die enormen Schwächen der bisherigen Regeln für Abgeordnete – und auch, dass mit der Reform 2021 nicht alle Probleme gelöst werden. Zudem macht die erschreckende Zahl gravierender Fälle in den Reihen von CDU/CSU ein strukturelles Problem der Union im Umgang mit Einflussnahme, Gewinninteressen und der oft als positiv dargestellten „Nähe zur Wirtschaft“ deutlich. Ob sich die politische Kultur in der Union im Nachklang der Skandale und Reformen langfristig wandelt bleibt abzuwarten.

²²⁶ Pfeiffer begründete die Entscheidung mit einem Hackerangriff auf sich und seine Vertragspartner, aber auch mit dem von der Unionsfraktion geplanten internen Verhaltenskodex. Mit diesem würden unternehmerische Tätigkeiten neben dem Mandat für Führungspositionen in der Fraktion praktisch ausgeschlossen. Siehe: *Zeit online*, 10.04.21: „CDU-Abgeordneter Pfeiffer verzichtet auf erneute Kandidatur“. <https://www.zeit.de/news/2021-04/10/cdu-abgeordneter-pfeiffer-verzichtet-auf-neue-kandidatur>

²²⁷ Süddeutsche.de, 25.03.21: „Mehr als elf Millionen Euro für Gauweiler“. <https://www.sueddeutsche.de/politik/gauweiler-nebeneinkuenfte-csu-finck-1.5247091>

²²⁸ *Zeit online*, 19.05.21: „Grünen-Chefin Baerbock meldet Sonderzahlungen beim Bundestag nach“. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-05/annalena-baerbock-nebeneinkuenfte-bundestag-nachmeldung-gruene>

²²⁹ *Zeit online*, 20.05.21: „Nebentätigkeit: Bundestag“. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-05/lobbyismus-nebentaetigkeit-abgeordnete-bundestag-transparenz/komplettansicht>

²³⁰ Das ergab eine Untersuchung von Spiegel und [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de): Spiegel online, 24.06.21: „So viel verdienen Abgeordnete nebenbei“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nebentaetigkeiten-von-bundestagsabgeordneten-viele-nachmeldungen-nach-der-maskenaffaere-a-fda54edd-f45c-4ca5-b84f-c478b52197cc>. In der Studie der Otto Brenner Stiftung zu Nebentätigkeiten (a. a. O.) heißt es: „Auf Anfrage teilte die Bundestagsverwaltung am 23. Juni 2021 mit, dass seit März diesen Jahres 302 Meldungen bei ihr eingegangen seien, es aber nicht möglich ist zu sagen, wie viele davon ausdrücklich Nachmeldungen sind.“

²³¹ Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, Drucksache 19/17700, 22.04.20: Unterrichtung durch das Präsidium des Deutschen Bundestages: <https://dserv.bundestag.de/btd/19/177/1917700.pdf>

Lobbyismus bremst Klimaschutz: problematische Nähe zwischen fossiler Industrie und Politik

Die Klimakrise ist eines der wichtigsten Themen dieser Zeit – davon sind auch die deutschen Wählerinnen und Wähler überwiegend überzeugt. Trotzdem reagiert die Politik nicht angemessen auf diese Bedrohung. Ein Grund dafür sind allzu enge Verbindungen zwischen fossiler Wirtschaft und Politik: Problematische Nähe, privilegierte Zugänge und einseitig besetzte Beratergremien erschweren ausgewogene politische Entscheidungen zugunsten des Gemeinwohls. Das zeigen exklusive Klüngelrunden wie der Autogipfel der Bundesregierung oder partiinterne Lobbygremien wie der Wirtschaftsrat der CDU. Daher braucht es klare Trennlinien zwischen Politik und fossiler Wirtschaftslobby, mehr Ausgewogenheit bei der Beteiligung verschiedener Interessen und auch neue Beteiligungsformate, kurz: ein Update der Demokratie.

Klimabremser-Allianzen verschärfen die Klimakrise

In der vergangenen Legislaturperiode ist die Klimakrise zu einer der wichtigsten gesellschaftlichen Aufgaben avanciert – und zählt auch im Wahlkampf zu einem der zentralen Themen.²³² Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Die Warnungen der Klimawissenschaftler:innen werden immer deutlicher, die Proteste vor allem durch die Fridays-for-Future-Bewegung immer stärker und die Auswirkungen der Klimakrise in Form von Extremwetterereignissen auch in Deutschland immer spürbarer.

Auch in der Politik gab es deutliche Verschiebungen – nicht zuletzt, weil sie am Ende der Legislaturperiode sogar durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum schnellen Handeln gezwungen wurde, um die Rechte zukünftiger Generationen nicht zu gefährden.²³³ Schon zuvor wurde der Kohleausstieg eingeleitet, ein umfangreiches Klimapakete beschlossen und die EU-Klimaziele unter deutscher Beteiligung erhöht. Doch die beschlossenen Maßnahmen reichen längst nicht aus – laut weit geteilter Einschätzung von Klimawissenschaftler:innen –, um angemessen auf die Klimakrise zu reagieren. Zwischen dem politisch Notwendigen und dem, was tatsächlich getan wird, klafft eine große Lücke – oder drastischer formuliert: Die Bundesregierung hat darin versagt, angemessen auf die größte Menschheitsbedrohung dieser Zeit zu reagieren.

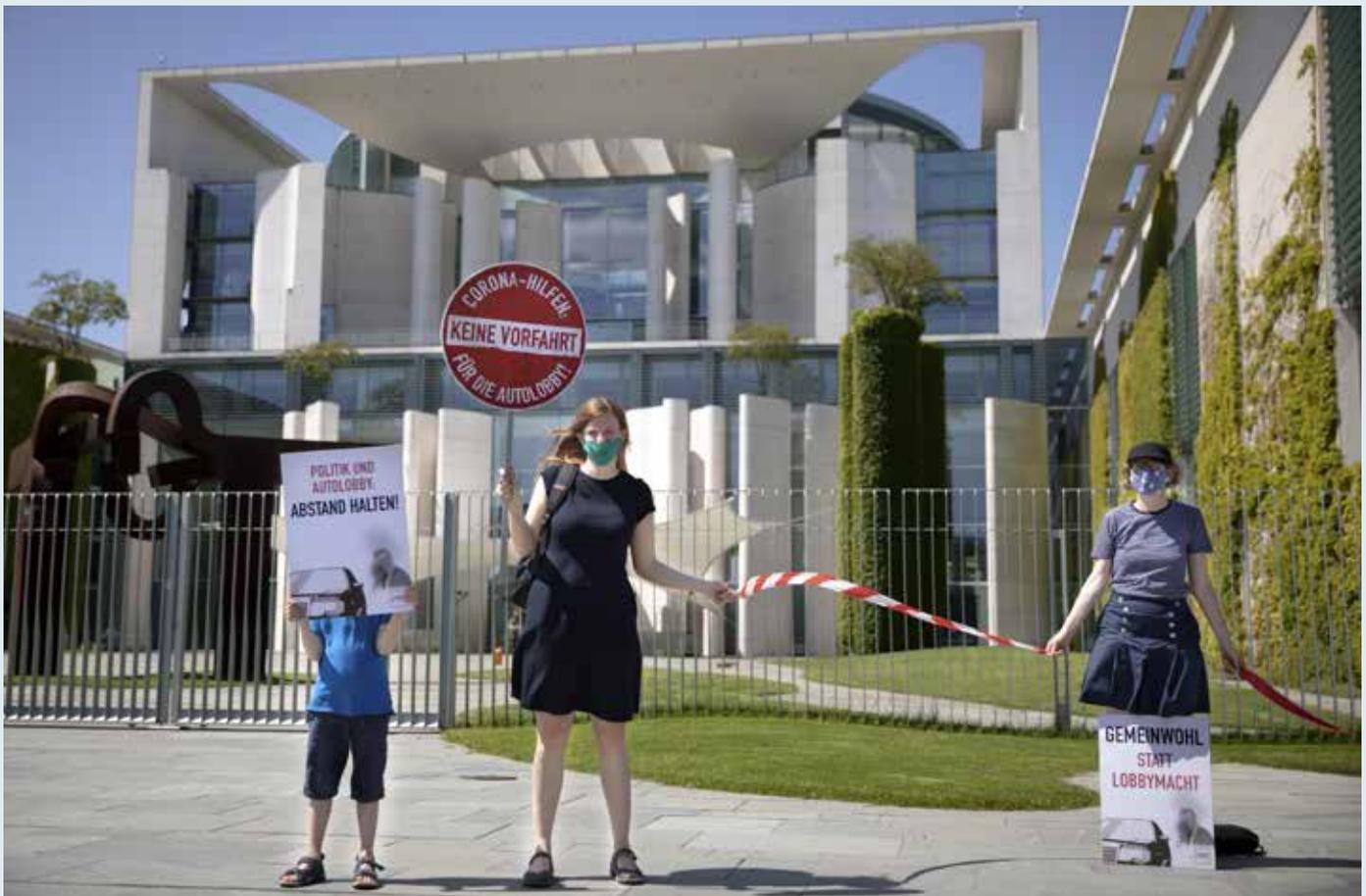
Woran liegt es, dass der Handlungsbedarf in der Klimapolitik sich nicht in einem angemessenen politischen Handeln niederschlägt? Ein wichtiger Grund dafür sind mächtige **Klimabremser-Allianzen zwischen Politik und fossiler Wirtschaft**, die eine ambitionierte deutsche Klimapolitik ausbremsen. Diese Allianzen bestehen aus einflussreichen Unternehmen, die fest in fossilen Strukturen verankert sind und ökonomische Pfadabhängigkeiten geschaffen haben. Dazu zählen die drei großen Autokonzerne, die für die deutsche Exportwirtschaft übermäßig bedeutsam sind. Und dazu zählen die oligopolistischen Strukturen im Strommarkt, der aus wenigen Stromversorgern besteht. Auch im Erdgas- und Erdölmarkt oder Agrarsektor dominieren wenige große Konzerne den Markt.

Um weitere Gewinne zu erzielen, streben diese mächtigen Konzerne samt der von ihnen abhängigen Unternehmen danach, ihre klimaschädlichen Geschäftsmodelle noch so lange wie möglich zu erhalten. Sie erschweren damit auch den Markteintritt kleinerer Akteure oder neuer Unternehmen mit klimafreundlichen Geschäftsmodellen, etwa bei dezentralen Strukturen im Bereich der erneuerbaren Energien, Stichwort Bürgerenergie. Zugleich nehmen sie massiv politisch Einfluss: Sie investieren viel Geld in Lobbyarbeit und sie können ihr ökonomisches Gewicht als politischen Hebel nutzen. Über lange Jahre hinweg sind so enge Verflechtungen mit politischen Akteuren entstanden.

Aufseiten der Politik bestehen die Klimabremser-Allianzen aus politischen Institutionen wie dem Verkehrsministerium, das sehr stark auf die Förderung von Autoverkehr und Straßenbau ausgerichtet ist. Getragen werden sie außerdem von Politiker:innen, die selbst in fossile Netzwerke eingebunden sind, etwa über Neben-

²³² Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer (2021): Wichtige Probleme in Deutschland seit 01/2000 I und II, Stand 25.6.2021, https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/

²³³ Bundesverfassungsgericht, 29.04.2021: Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich. Pressemitteilung Nr. 31/2021, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>



Protestaktion vor dem Kanzleramt im Juni 2020. Der Durchmarsch der Autolobby wurde verhindert, es gab keine Verbrenner-Kaufprämie als Teil der Corona-Hilfen der Bundesregierung.

tätigkeiten. Diese Mischung aus ökonomischer Macht und personellen und finanziellen Verflechtungen trägt dazu bei, dass die nötige Regulierung zugunsten des Klimaschutzes ausbleibt.

Lobbystrateg:innen haben dies geschickt verstärkt durch das diffamierende Framing von Klimaschutzmaßnahmen als „Verbotspolitik“.²³⁴ Dadurch geraten die Verantwortung des Einzelnen und die unbeliebte Forderung nach Verzicht (z. B. „nicht mehr fliegen dürfen“) in den Fokus, anstatt eine gemeinwohlorientierte Regulierung der fossilen Industrie zu adressieren (z. B. Grenzwerte). Außerdem stellt der vermeintliche Gegensatz „Verbotspolitik versus Marktkräfte“ die Interessen privater Akteure höher als die der Allgemeinheit. Damit wird auch deren Beteiligung an politischen Prozessen legitimiert, sprich die Lobbyarbeit für private Interessen. Insgesamt wird deutlich: Die übermäßige einseitige Einflussnahme der fossilen Lobby und das so deutliche politische Versagen in der Klimapolitik machen die Klimakrise auch zu einer Demokratiekrise. Besonders schädlich sind die problematische Einflussnahme in einseitig besetzten Gremien und die engen Verflechtungen zwischen politischen Institutionen und fossiler Lobby.

Unausgewogen besetzte Gremien

Die Bundesregierung hat sich in den vergangenen Jahren viel zu einseitig beraten lassen – sei es im Rahmen ihrer Kontakt- und Netzwerkpflege oder sogar durch eigens einberufene Gremien, in denen die fossile Wirtschaft dominiert. Durch diese privilegierten Zugänge hat sie den Interessen fossiler Unternehmen mehr Aufmerksamkeit geschenkt als jenen Akteuren, die sich für Klimaschutz starkmachen.

Ein besonders drastisches Beispiel für unausgewogene Beteiligung sind die sogenannten Autogipfel der Bundesregierung. Unter der offiziellen Bezeichnung „Konzertierte Aktion Mobilität“ lädt die Bundesregierung seit März 2019 regelmäßig zu diesen hochrangigen Treffen ins Kanzleramt ein. Die Federführung hat das Bundeswirtschaftsministerium unter Peter Altmaier (CDU), der einen exklusiven Personenkreis einlädt: Aufseiten der Politik sind in der Regel Kanzlerin Angela Merkel sowie die Minister:innen aus den Ressorts Wirtschaft, Finanzen, Verkehr, Arbeit, Umwelt und dem Kanzleramt sowie die Ministerpräsident:innen der wichtigsten Auto-Bundesländer Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg dabei.

Für die Industrie sind Spitzenvertreter:innen vom Autolobbyverband VDA sowie die Vorstandschefs der großen deutschen Autokonzerne geladen. Teilweise kommen Konzerne dazu, die in

²³⁴ Für die USA beschreibt der Klimawissenschaftler Michael Mann diese Strategien ausführlich und mit zahlreichen Beispielen, vgl. Michael Mann (2021): Propagandaschlacht ums Klima. Wie wir die Anstifter klimapolitischer Untätigkeit besiegen. Verlag Solare Zukunft: Erlangen.



Grafik: Holger Müller

Wer war dabei, wer nicht? Die Teilnehmerliste der Veranstaltung „Konzertierte Aktion Mobilität“ zeigte: Für die Bundesregierung heißt Mobilität hauptsächlich eines: Autofahren.

Deutschland produzieren, etwa Ford und Opel, sowie Zulieferunternehmen. Für die Arbeitnehmerseite ist die IG Metall dabei, in größerer Runde kommen dazu auch die Betriebsratsvorsitzenden der teilnehmenden Unternehmen. Außerdem regelmäßig anwesend ist der Präsident des Lenkungskreises des Expertengremiums „Nationale Plattform Zukunft der Mobilität“ (s. u.). Beim Blick auf die Einladungsliste ist offensichtlich, welche Teilnehmer:innen fehlen: Umwelt- und Verbraucherschutzvereine, Verbände aus anderen Verkehrssektoren und Wissenschaftler:innen sind nicht geladen.

Anders als es der offizielle Titel „Konzertierte Aktion Mobilität“ suggeriert, geht es bei diesen Gipfeltreffen nicht um den Verkehrssektor insgesamt, sondern einzig und allein um die Autoindustrie. Die Themen Umwelt- und Klimaschutz werden sogar explizit ausgeklammert.²³⁵ Zwar wurden im Rahmen der „Konzertierten Aktion Mobilität“ auch satte Kaufprämien für Elektroautos beschlossen, doch ein größerer Strukturwandel über den Individualverkehr hinaus war kein Thema. „Mobilität“ heißt hier für die Bundesregierung also offensichtlich nur eins: Auto fahren.

Zum Thema Klima und Mobilität verweist die Bundesregierung gerne auf ein anderes Gremium: die **Nationale Plattform Zukunft der Mobilität (NPM)**. Dieser Expertenrat wurde 2018 von Verkehrsminister Andreas Scheuer eingesetzt. Die NPM soll die Bundesregierung dazu beraten, wie die Mobilität der Zukunft mit Blick auf den Klimaschutz aussehen könnte – sie ist thematisch also breiter aufgestellt als die Autogipfel der Bundesregierung.

Aber auch dieses Beratungsgremium ist einseitig besetzt. Auch hier dominieren Vertreter:innen mit Verbindungen zur Autoin-

²³⁵ Bundesregierung, 21.06.2021: Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Grünen. Ziele, Beginn und Zeitrahmen der „Konzertierten Aktion Mobilität“. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/110/1911025.pdf>

„80 zu 1“: Verkehrsminister Scheuers Treffen mit der Autoindustrie²³⁷

Verkehrsminister Andreas Scheuer versteht sich offenbar vor allem als Minister der Autoindustrie. Seit seinem Amtsantritt im März 2018 traf sich Scheuer 80 Mal mit Vertreter:innen der Autoindustrie, darunter zahlreiche Einzeltreffen mit den Konzernchefs von VW, Daimler und BMW sowie mit VDA-Chefin Hildegard Müller. Einige Treffen fanden bei Werkseröffnungen und Empfängen statt, doch meistens traf sich Scheuer mit Autokonzernen und dem VDA im kleinsten Kreis. Von einer solchen Nähe zum Verkehrsminister können Umweltverbände nur träumen. BUND, Nabu, Greenpeace, WWF und Deutsche Umweltverbände trafen nur einmal mit dem Minister zusammen – und das auch nur gemeinsam mit vielen anderen auf einem parlamentarischen Abend Anfang 2020.

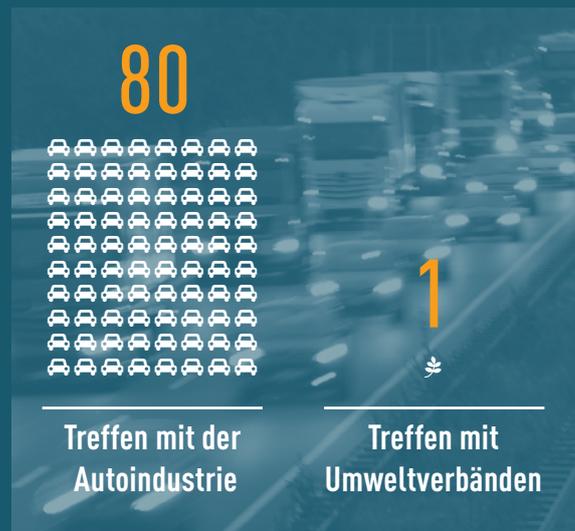


Foto: Thomas Stockhausen/Stock.com

²³⁷ Süddeutsche Zeitung, 28.06.2021: 80:1 für die Autoindustrie. <https://www.sueddeutsche.de/politik/scheuer-verkehrsminister-terminkalender-autoindustrie-1.5335058>

dustrie und Mineralölwirtschaft.²³⁶ In den Leitungsfunktionen etwa kommen fünf von sieben Mitgliedern aus der Autoindustrie. Die Arbeitsgruppe „Klima und Verkehr“ wird von einem früheren Daimler-Manager geleitet, der Lenkungskreis von einem langjährigen Aufsichtsrat von BMW. Selbst in der Arbeitsgruppe Klima kommen nur drei der 24 Vertreter:innen aus Umweltverbänden. Impulse für eine Verkehrswende sind von dieser Plattform nicht zu erwarten.

²³⁶ Report Mainz/SWR, 20.04.2021: Mobilität der Zukunft. Autolobbyisten beraten die Bundesregierung. <https://www.swr.de/report/mobilitaet-der-zukunft-autolobbyisten-beraten-die-bundesregierung/-/id=233454/did=25409072/nid=233454/bckseu/index.html>

Mangelnde Distanz und Verflechtungen zwischen Lobbyakteuren und Politik

Politik hat die Aufgabe, Regulierung im Sinne des Gemeinwohls durchzusetzen. Immer wieder ist es dazu nötig, auch gegen die Interessen mächtiger Konzerne und deren Umfeld zu handeln. Dies erfordert Politiker:innen und politische Institutionen, die ausreichend Abstand, Integrität und Unabhängigkeit wahren. Doch diese Werte und Qualitäten sind in vielen politischen Bereichen durch eine problematische Nähe zwischen Lobbyakteuren und politischen Institutionen gefährdet.

Besonders eng verflochten sind Unternehmen und Politik über den **Wirtschaftsrat der CDU**.²³⁸ Der Wirtschaftsrat ist – anders als sein Name suggeriert – keine Parteiorganisation, sondern ein Lobbyverband. Mitglieder sind ca. 12.000 Unternehmen, darunter viele aus der fossilen Wirtschaft wie Daimler, Fraport oder MIBRAG. Das Besondere an diesem Lobbyverband: Er agiert wie ein Parteigremium und ist eng mit der CDU verbunden: Die Präsidentin des Verbands, Astrid Hamker, ist Dauergast bei wirtschaftspolitischen Beratungen der Partei und hat sogar einen ständigen Gaststatus im Parteivorstand, zwar ohne Stimmrecht, aber mit Rederecht. Damit ist ein unternehmerischer Lobbyverband direkt in der Partei verankert.

Andere gesellschaftliche Gruppen verfügen nicht über solche privilegierten Zugänge ins innerste Machtzentrum der größten Regierungspartei. Problematisch ist außerdem, dass der Verband nicht die Interessen aller Unternehmen vertritt. Im Bereich Energie- und Klimapolitik vertritt er vor allem jene Großunternehmen, die auf den Erhalt ihrer klimaschädlichen fossilen Geschäftsmodelle drängen. Zentrale Funktionen in den energie- und umweltpolitischen Fachkommissionen des Lobbyverbands kamen und kommen u. a. von RWE Power, der Braunkohlesparte von RWE, von E.on, Bayer und dem sächsischen Kohlekonzern MIBRAG. Mitglied im Vorstand des Wirtschaftsrats ist außerdem Hildegard Müller, Präsidentin des Autolobbyverbands VDA. Als wichtiger Türöffner in die Partei dient Wirtschaftsratsvizepräsident Friedrich Merz, der trotz dieser Funktion als Top-Lobbyist hohe politische Ämter anstrebt, wie sein versuchter Griff nach dem Wirtschaftsministerium kurz nach seiner gescheiterten Wahl zum Parteivorsitzenden zeigte.

Wie der Wirtschaftsrat die Kohlelobby und Politik vernetzt, zeigt das Beispiel Kohleausstiegsgesetz.²³⁹ Während andere Ver-

bände Anfang 2020 ihre offiziellen Stellungnahmen beim Wirtschaftsministerium einreichten, wählte der Wirtschaftsrat lieber den direkten Draht und schrieb einen Lobby-Drohbrief samt Gesprächsanfrage an CDU-Wirtschaftsminister Peter Altmaier: Bei zu schnellem Ausstieg käme es zu Enteignungsdebatten und kostspieligen Klagen. Insbesondere Steinkohlekraftwerke wurden explizit erwähnt.²⁴⁰

Wenig später kam es zu dem gewünschten Gespräch zwischen dem Wirtschaftsrat und BMWi-Staatssekretär Andreas Feicht. Wieder einige Wochen später empfingen Altmaier, sein Staatssekretär Thomas Bareiß (CDU) und Abteilungsleiterin Stephanie von Ahlefeldt mehrere Betreiber von Steinkohlekraftwerken (EnBW, RWE, Uniper, Vattenfall, Steag) zu einem hochrangigen Treffen im Wirtschaftsministerium. Bareiß und von Ahlefeldt gelten beide als ausgemachte Energiewende-Gegner²⁴¹, Bareiß hat enge Verbindungen zum Wirtschaftsrat.²⁴² Mindestens drei der fünf anwesenden Unternehmen hatten im Jahr 2020 energiepolitische Veranstaltungen des Wirtschaftsrats gesponsert, an denen auch Altmaier und sein Staatssekretär Feicht teilnahmen.²⁴³

Am Ende wurde ein Kohleausstiegsgesetz beschlossen, das deutliche Zugeständnisse für Steinkohlekraftwerke enthielt. Dies sei ein Ergebnis „erfolgreicher Lobbyarbeit“ seitens der Kohleindustrie gewesen, schlussfolgert der Greenpeace-Energieexperte Karsten Smid: „Dass defizitär wirtschaftende Kohlekraftwerke überhaupt Entschädigungen erhalten, ist bizarr. Aufgrund von Überkapazitäten wären sie ohnehin vom Netz genommen worden.“²⁴⁴ Der Eindruck liegt nahe, dass die Netzwerke rund um den Wirtschaftsrat hier eine Rolle spielten.

²⁴⁰ Ebd.

²⁴¹ Susanne Götze und Annika Joeres (2019): Die Klimaschutzlobby. Wie Politiker und Wirtschaftlenker die Zukunft unseres Planeten verkaufen. Piper: München, S. 183ff

²⁴² Lobbycontrol (2021): Der Wirtschaftsrat der CDU. Mächtiges Lobbyforum und einflussreicher Klimaschutz-Bremser. <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbycontrol-Studie-Wirtschaftsrat-Klimabremser.pdf>

²⁴³ Ebd.

²⁴⁴ Lobbycontrol, 17.06.2021: Weitere Kritik am Wirtschaftsrat der CDU: „Verunreinigung der parteiinternen Willensbildung“. <https://www.lobbycontrol.de/2021/06/weitere-kritik-am-wirtschaftsrat-der-cdu/>

²³⁸ Ausführliche Hintergrundinformationen zum Wirtschaftsrat der CDU gibt es in dieser Studie: Lobby-Control (2021): Der Wirtschaftsrat der CDU. Mächtiges Lobbyforum und einflussreicher Klimaschutz-Bremser. <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbycontrol-Studie-Wirtschaftsrat-Klimabremser.pdf>

²³⁹ Lobbycontrol, 17.06.2021: Weitere Kritik am Wirtschaftsrat der CDU: „Verunreinigung der parteiinternen Willensbildung“. <https://www.lobbycontrol.de/2021/06/weitere-kritik-am-wirtschaftsrat-der-cdu/>

Einseitige Beratung, einseitige Politik: die Bundesregierung und die Gaslobby

Nach dem geplanten Kohleausstieg rückt die Rolle von Erdgas und Wasserstoff immer mehr in den Fokus der Politik. Auch hier gibt es mehrere einseitig besetzte Gremien und Verflechtungen zwischen Politik und Gasindustrie, die der Gaspolitik der Bundesregierung eine Schlagseite zugunsten der Erdgaslobby verpassen. Dazu zählt der „Dialogprozess Gas 2030“, zu dem das Wirtschaftsministerium seit Dezember 2018 einlud. Die Treffen fanden in einer exklusiven Runde aus Unternehmenslobbyist:innen und Ministerialbeamten hinter verschlossenen Türen statt. Nicht einmal Vertreter:innen des Bundesumweltministeriums waren eingeladen, geschweige denn Umweltverbände.

Erst nachdem die „Deutsche Umwelthilfe“ (DUH) von dem einseitigen Beratungsprozess erfahren hatte und diesen kritisierte, bezog das Wirtschaftsministerium im Juni 2019 erstmals auch Umweltverbände in die Beratungen ein.²⁴⁵ Doch das kam offenbar zu spät: Laut DUH wurden deren Einwände nicht in die Ergebnisse des „Dialogprozesses“ aufgenommen. Auch eine Studie im Auftrag des Umweltbundesamts wurde nicht aufgenommen, die zu dem Schluss kam, dass der von der Bundesregierung prognostizierte Gasbedarf zurückgehen müsse, um vereinbarte Klimaziele zu erreichen. Stattdessen stützte sich der Abschlussbericht auf eine von der Nord Stream 2 AG in Auftrag gegebene Studie.²⁴⁶ Tatsächlich setzt die Bundesregierung gleich mit mehreren Großprojekten auf den Ausbau der Infrastruktur für das klimaschädliche Erdgas: In Stade und Brunsbüttel werden Flüssiggas-Terminals geplant, und die umstrittene Gaspipeline Nord Stream 2 ist fast fertiggestellt.

Auch zum Thema Wasserstoff lässt sich die Bundesregierung von einem einseitig besetzten Gremium beraten. Der „Nationale Wasserstoffrat“ soll das Wirtschaftsministerium dabei unterstützen, die nationale Wasserstoffstrategie umzusetzen. Die Mitgliedsliste hat eine deutliche Schlagseite: Neben 15 Unternehmen, viele davon mit Verbindungen zur Gasindustrie, kommen sieben Teilnehmer:innen aus der Wissenschaft. Für die Arbeitnehmer:innen sitzt die IG BCE mit am Tisch, aus der Zivilgesellschaft zwei Umweltverbände. Die industrielastige Zusammensetzung birgt die große Gefahr, dass weniger die Rolle des Wasserstoffs für den Klimaschutz diskutiert wird, sondern eher, wie die verschiedenen Industrien von ihm profitieren können. Die Gasindustrie



Im Nationalen Wasserstoffrat dominieren Unternehmensvertreter:innen.

nutzt das Thema Wasserstoff, um sich mit dem Label „klimafreundliche Gase“ einen grünen Anstrich zu verpassen.

So empfiehlt der Nationale Wasserstoffrat der Bundesregierung auch, den sogenannten „blauen Wasserstoff“ in ihre Wasserstoffstrategie einzubeziehen, der jedoch mithilfe von fossilem Erdgas produziert wird. Und das, obwohl die Bundesregierung sich zuvor schon in ihrer Wasserstoffstrategie darauf geeinigt hatte, nur den wirklich klimafreundlichen „grünen Wasserstoff“ einzubeziehen, der mit erneuerbaren Energien hergestellt wird. Innerhalb des Wasserstoffrats sprachen sich nur die beiden Vertreterinnen der Umweltverbände in einem Minderheitenvotum gegen die Verwendung von „blauem Wasserstoff“ aus.²⁴⁷

Ein weiteres Beispiel für enge Verbindungen zwischen Politik und fossiler Industrie ist der PR-Lobbyverband „Zukunft Gas“, ein Zusammenschluss von Unternehmen und Verbänden aus der Gaswirtschaft. Der Verband wurde 2013 ursprünglich als „Zukunft Erdgas“ gegründet, um das klimaschädliche Erdgas als klimafreundliche „Brückentechnologie“ zu vermarkten.²⁴⁸ Neben den etablierten Verbänden der Energie- und Gaswirtschaft setzt Zukunft Gas vor allem auf Öffentlichkeitsarbeit und Vernetzung. Zu letzterem Zweck dient auch

²⁴⁵ Deutsche Umwelthilfe (2020). Heiße Liebe: Deutschland und die Gas-Lobby. In: Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft (2020): Industrie in der Hauptrolle? Herausgeber: LobbyControl und CEO, mit Beiträgen von BUND, Netzwerk Steuergerechtigkeit, DUH, Bürgerbewegung Finanzwende, Coordinati-on gegen Bayer-Gefahren, Our Fish. <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Studie-deutsche-Ratspr%C3%A4sidentschaft-final-deutsch.pdf>

²⁴⁶ Ebd.

²⁴⁷ Klimaallianz, 02.07.2021: Sondervotum zum Aktionsplan Wasserstoff: Keine Förderung für Wasserstoff aus fossilen Quellen – nur grüner Wasserstoff mit Klimaneutralität vereinbar. <https://www.klima-allianz.de/presse/meldung/sondervotum-zum-aktionsplan-wasserstoff-keine-foerderung-fuer-wasserstoff-aus-fossilen-quellen-nur-gruener-wasserstoff-mit-klimaneutralitaet-vereinbar>

²⁴⁸ Lobbycontrol, 21.07.2021: „Zukunft Gas“: wie ein PR-Lobbyverband der Gasindustrie die deutsche Klimapolitik verwässert. <https://www.lobbycontrol.de/2021/07/zukunft-gas-wie-ein-pr-lobbyverband-der-gasindustrie-die-deutsche-klimapolitik-verwaessert/>



Grafik: Folger Müller

der Beirat des Vereins, dessen Zusammensetzung dem PR-Verband offenbar Türen in die Politik öffnen soll.

Zu den Mitgliedern im Beirat zählen bzw. zählten neben zahlreichen Branchenverbänden und Unternehmen auch einige (Ex-)Politiker:innen. Das sind die beiden Bundestagsabgeordneten Timon Gremmels (SPD, Mitglied im Wirtschaftsausschuss) und Karsten Möring (CDU, Mitglied im Umweltausschuss). Besonders interessant ist die Mitgliedschaft des früheren CDU-Politikers und heutigen Gaslobbyisten Friedbert Pflüger. Pflüger tritt nach außen gerne als Wissenschaftler auf, ist aber in seiner Haupttätigkeit Partner der Lobbyagentur Bingmann Pflüger International und vertritt dort unter anderem Nord Stream 2.²⁴⁹ Pflügers Netzwerke in die Politik haben sich offenbar für den Verband ausgezahlt: Er wurde im Juni 2021 zum Aufsichtsratsvorsitzenden des Lobbyverbands gewählt.

Eine weitere wichtige Verbindungsperson zwischen Politik und Lobbyverband ist das frühere Beiratsmitglied Thomas Bareiß (CDU). Bareiß musste 2018 aus dem Beirat austreten, da er parlamentarischer Staatssekretär im Wirtschaftsministerium wurde. Für Staatssekretär:innen gelten strengere Beschränkungen für Nebentätigkeiten als für Abgeordnete. Als Staatssekretär ist Bareiß für die Energiepolitik im Ministerium zuständig. Seine engen Verbindungen zum Verband pflegt er jedoch weiterhin, so etwa indem er als Redner auf dessen

Veranstaltungen auftritt.²⁵⁰ Bareiß unterhält zudem enge Verbindungen zum strategisch wichtigen Gastransitland Aserbaidschan (siehe voriges Kapitel).

Zukunft Gas ist auch über andere Wege eng mit der Politik verbunden: Bei seiner jährlichen PR-Großveranstaltung zur Verleihung des „Innovationspreises der deutschen Gaswirtschaft“ übernimmt jeweils ein:e Bundesminister:in im Wechsel die Schirmherrschaft.²⁵¹

Eine weitere pikante und einflussreiche Person im Beirat von Zukunft Gas ist Andreas Kuhlmann, der Chef der *Deutschen Energieagentur dena*. Die dena ist ein bundeseigenes Unternehmen und berät das Bundeswirtschafts- und Energieministerium in energiepolitischen Fragen. Eines ihrer zentralen Projekte sind die Klimaleitstudien, die LobbyControl wegen ihres *einseitigen Sponsoring-Modells* kritisierte. Dieses ermöglichte Unternehmen und Unternehmensverbänden gegen Bezahlung bei der Studie direkt mitzuentcheiden, während andere Stakeholder aus Zivilgesellschaft und Politik lediglich mitberaten durften. Insbesondere Akteure aus der Gasindustrie versuchten als Sponsoren der Studie deren Ergebnisse zu beeinflussen.²⁵² Erste unveröffentlichte Zwischenergebnisse etwa zum Thema Heizen fielen deutlich im Sinne der Gasindustrie aus.

²⁴⁹ Lobbycontrol, 26.07.2018: Friedbert Pflüger, Gas-Lobbyist mit Doppelrolle. <https://www.lobbycontrol.de/2018/07/friedbert-pflueger-gas-lobbyist-mit-doppelrolle/>

²⁵⁰ So hielt Bareiß z. B. die Eröffnungsrede auf dem Symposium „Zukunft Gas-Mobilität“, das von Zukunft Erdgas und dem Gas-Lobbyverband DVGW veranstaltet wurde: <https://zukunft-gas-mobilitaet.de/symposium2020/>

²⁵¹ Innovationspreis der deutschen Gaswirtschaft 2020: Schirmherr des Innovationspreises Gas 2020, <https://innovationspreis.gas.info/innovationspreis/mediapartner-1>

²⁵² Lobbycontrol, 24.03.2021: Klimaforschung: Studie der Bundesregierung gekapert von der Gaslobby? <https://www.lobbycontrol.de/2021/03/klimaforschung-studie-der-bundesregierung-gekapert-von-der-gaslobby/>

Foto: Christian Mang/LobbyControl



Rote Karte für Klimabremser: Die Protestaktion von Parents for Future mit Unterstützung von LobbyControl machte unter anderem vorm Haus des Wirtschaftsrats der CDU in Berlin halt.

Forderungen: (Klima-)Politik braucht Ausgewogenheit und breite Partizipation

Politische Entscheidungen zugunsten des Gemeinwohls werden die Transformation der fossilen Wirtschaft in Richtung Klimaschutz beschleunigen müssen. Dazu sind Entscheidungen gegen fossile Geschäftsmodelle nötig – und das erfordert Unabhängigkeit und Integrität der politischen Entscheider:innen. Beides ist nur dann gewährleistet, wenn es ausreichend Distanz gibt zwischen Regulierern und denen, die reguliert werden sollen. Und wenn sich Politiker:innen breit und ausgewogen beraten lassen und ihre Ohren für alle gesellschaftlichen Anliegen offen halten.

Um angemessen auf große gesellschaftliche Fragen wie die Klimakrise zu reagieren, braucht es neben strengeren Lobby- und Transparenzregeln einen grundlegenden Wandel im Umgang mit der Lobby der fossilen Wirtschaft, eine ausgewogene Interesseneinbindung und innovative Teilnehmungsformate – also ein Update der Demokratie!

1. Abstand halten zu mächtigen Lobbyinteressen: Politiker:innen und politische Institutionen sollten Abstand nehmen von Mitgliedschaften in Lobbyverbänden, Schirmherrschaften von Lobbyveranstaltungen oder anderen Kooperationen, wenn diese Lobbyarbeit für den Erhalt klimaschädlicher Geschäftsmodelle betreiben. Strukturelle Kopplungen zwischen Partei-

en und Lobbyakteuren wie über den Wirtschaftsrat der CDU müssen beendet werden. Dazu braucht es einen stetigen Austausch über anerkannte gesellschaftliche Normen zur Sicherstellung politischer Integrität.

2. Breite und ausgewogene Beteiligung sicherstellen und innovative Teilnehmungsformate erproben: Partizipation ist ein Grundpfeiler der Demokratie. Mehr Partizipation erhöht die Legitimität, Qualität und damit auch Akzeptanz politischer Entscheidungen und beugt Politikverdrossenheit vor. Partizipation funktioniert aber nur dann, wenn nicht ohnehin einflussreiche gesellschaftliche Gruppen stärker beteiligt werden als andere. Hier muss die Politik auf einen ständigen Ausgleich bedacht sein, um bestehende Machtungleichgewichte nicht zu reproduzieren. Ein erster Ansatzpunkt ist es, Beratergremien ausgewogen mit Akteuren aus den verschiedenen Bereichen zu besetzen und insbesondere darauf zu achten, dass Akteure mit Expertise im Bereich Klima einbezogen sind. Gleiches gilt für Lobbytreffen. Für beides braucht es Leitlinien. Vorbild könnte die EU sein: Dort gibt es die Vorgabe, dass Mitglieder der EU-Kommission bei ihren Lobbytreffen eine angemessene Balance zwischen verschiedenen Interessen anstreben sollten. Die Umsetzung hapert hier allerdings noch sehr.

Um noch breitere Teile der Gesellschaft in politische Entscheidungen einzubinden, bedarf es außerdem innovativer Beteili-

gungsformate. Als Vorbild können Modellprojekte auf kommunaler Ebene dienen: Diese reichen von Bürgerhaushalten bis hin zu Zukunftskonferenzen.²⁵³ Als besonders vielversprechend hat sich in den letzten Jahren vor allem beim Klimathema das Format der Bürgerräte erwiesen – und das seit einigen Jahren auch auf Bundesebene (vgl. Kasten). Auch Formen direkter Demokratie sollten auf die Bundesebene ausgeweitet werden. Um Lobbyeinflüsse auch hier zurückzudrängen, sollte dabei offengelegt werden müssen, wer die Kampagnen für ein bestimmtes Volksbegehren in welchem Umfang finanziert.

3. **Konzernmacht beschränken:** Um die Demokratie zu stärken, müssen wir die Konzentration ökonomischer Macht zurückdrängen. Die Politik muss hier einen Kurswechsel einleiten: Es darf keine weiteren Sonderrechte für Großunternehmen geben, etwa beim Investitionsschutz. Stattdessen sollte über Kartellrecht und sektorspezifische Regulierungen die Marktmacht übermächtiger Konzerne beschnitten werden. Gerade in der Energiewirtschaft bietet sich die Gelegenheit, stärker dezentrale Wirtschaftsstrukturen zu fördern (Stichwort Bürgerenergie).

Klimabürgerrat – ein Gegenmodell zu einseitigen Lobby-Klüngelrunden

Mitte Juni 2021 stellte der erste bundesweit organisierte *Bürgerrat Klima* seine Ergebnisse vor.²⁵⁴ Die Ergebnisse waren beachtlich. So wurde etwa dieser Satz mit einer Zustimmung von 95 % aller Bürgerratsmitglieder angenommen: „Im Sinne des Gemeinwohls hat der Schutz des Planeten oberste Priorität, diesem müssen sich wirtschaftliche Interessen und Einzelinteressen unterordnen. Insbesondere die großen Unternehmen müssen verpflichtet werden, im Sinne des Klimaschutzes und des Gemeinwohls zu handeln.“

Die 160 Mitglieder des Bürgerrates bildeten eine Art „Mini-Deutschland“ ab, sie wurden aus einem Pool von per Los ausgewählten Menschen nach den Kriterien Geschlecht, Herkunft (Region, Stadt-Land/Migrationshintergrund), Bildungsabschluss und Alter zusammengesetzt. Über mehrere Monate hatten die Mitglieder des Bürgerrats dann die Aufgabe, politische Empfehlungen für die vier Themenbereiche Energie, Ernährung, Mobilität, Gebäude und Wärme zu erarbeiten. Dabei erhielten sie umfangreiche Unterstützung durch Expert:innen, Wissenschaftler:innen und ein unabhängiges Moderationsteam.

Aus lobbykritischer Perspektive bietet der Bürgerrat eine Vorlage dafür, wie breite Partizipation weitgehend frei von einseitigen Lobbyeinflüssen praktiziert werden kann – und zwar in Ergänzung zu parlamentarischen Verfahren und anderen Beratungsgremien. Vertreter:innen von Lobbygruppen treten zwar als Expert:innen vor dem Bürgerrat auf, sie werden aber durch ein aufwendiges Verfahren so ausgewählt, dass sie eine große Bandbreite gesellschaftlicher Anliegen abdecken. Und: Am Ende sind es ausschließlich die gelosten Bürger:innen, die nach langen Diskussionen über die Empfehlungen des Bürgerrats abstimmen.

In Deutschland wurden bereits drei Bürgerräte bundesweit durchgeführt – darunter einer im Auftrag des Ältestenrats des Bundestags.²⁵⁵ Auch in anderen Ländern gab es auf Landes- oder regionaler Ebene bereits mehrere Bürgerräte, darunter besonders viele zum Thema Klima.²⁵⁶ Große Aufmerksamkeit erlangte vor allem der Bürgerrat Klima in Frankreich.²⁵⁷

²⁵³ Kommunal, 25.05.2021: Gelungene Projekte zur Bürgerbeteiligung. <https://kommunal.de/gelungene-projekte-zur-buergerbeteiligung>

²⁵⁴ Bürgerrat Klima, 08.07.2021: Die Ergebnisse. <https://buergerrat-klima.de/wieso-ein-buergerrat-klima/die-ergebnisse>

²⁵⁵ Bürgerrat Deutschlands Rolle in der Welt, <https://deutschlands-rolle.buergerrat.de/>

²⁵⁶ Bürgerräte weltweit, <https://www.buergerrat.de/service-beratung/buergerrate-weltweit/>

²⁵⁷ Die Zeit, 22.06.2020: Klimapolitik in Frankreich: Tempolimit, Flughafenverbot und Klimasteuer, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-06/klimapolitik-frankreich-buergerrat-klimaschutz-gelwesten-direkte-demokratie>

| Weitere Studien von LobbyControl



Die Lobbymacht von Big Tech: Wie Google und Co die EU beeinflussen (2021)

In Brüssel tobt derzeit eine Lobby Schlacht. Mit Rekordausgaben für Lobbyarbeit wollen Google, Amazon, Facebook & Co strengere Regeln für Internetplattformen verhindern. Unsere neue Studie untersucht erstmals die Lobbymacht von Big Tech in Brüssel: Der Digitalindustrie steht dabei nicht nur ein enormes Lobbybudget zur Verfügung, sie verfügt außerdem über ein besonders breites und intransparentes Lobby-Netzwerk aus Verbänden, Lobbyagenturen, Denkfabriken und Anwaltskanzleien. Unsere Studie zeigt auch, dass die Macht von Google, Amazon & Co zu einer Gefahr für die Demokratie geworden ist und daher begrenzt werden muss.



Der Wirtschaftsrat der CDU: Mächtiges Lobbyforum und einflussreicher Klimaschutz-Bremser (2021)

Ein Klimabremser-Lobbyverband mitten im innersten Machtzirkel der CDU: Mit dem Wirtschaftsrat sitzt ein Lobbyverband für Unternehmen wie Daimler, Deutschen Bank und E.ON im CDU-Parteivorstand und profitiert von exklusiven Zugängen zur einflussreichsten deutschen Regierungspartei. In der Studie beleuchten wir die problematischen Verbindungen zwischen dem Lobbyverband Wirtschaftsrat und der CDU. Am Beispiel Klima zeigen wir, wie diese unheilige Vermischung von Lobby- und Parteifunktion gemeinwohlorientierte Politik ausbremst.



Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft: Industrie in der Hauptrolle? (2020)

Die Studie zeigt, wie Deutschland im Interesse seiner Unternehmen über den Rat, das Gremium der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, Einfluss nimmt. Dabei werden wichtige Vorhaben im Sinne des Gemeinwohls wie Steuertransparenz oder Grenzen für CO₂-Emissionen bei Autos ausgebremst oder verwässert. Die Studie ist eine Ko-Produktion mit der lobbykritischen Organisation Corporate Europe Observatory aus Brüssel und zahlreichen Nichtregierungsorganisationen: Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), Netzwerk Steuergerechtigkeit, Deutsche Umwelthilfe (DUH), Bürgerbewegung Finanzwende uvm.



EU-Lobbyreport 2019: Was Europa gegen die Macht der Konzerne tun müsste (2019)

Der EU-Lobbyreport dokumentiert, wie Unternehmen, Anwälte oder Lobbyagenturen Einfluss auf die Politik nehmen und wie sich die Regeln zum Umgang mit Lobbyismus in den vergangenen fünf Jahren verändert haben. Fazit: Brüssel hat bei der Lobbytransparenz und der Begrenzung von Interessenkonflikten Fortschritte gemacht. Dennoch: Die Macht der Konzerne in Europa ist eindeutig zu groß. Teilweise können sie Gesetze und politische Prozesse regelrecht kapern.

→ Online lesen oder bestellen: www.lobbycontrol.de/publikationen

| Über LobbyControl:

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflusstaktiken 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 für eine lebendige und transparente Demokratie ein.

→ www.lobbycontrol.de

Bleiben Sie mit uns in Kontakt:

→ unter www.lobbycontrol.de unseren Newsletter abonnieren

→ folgen Sie uns auf Facebook, Instagram (@lobbycontrol) und twitter (@lobbycontrol)



| 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:

IBAN: DE 8037 0205 0000 0804 6200

Bank für Sozialwirtschaft

BIC BFSWDE33XXX

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:

→ www.lobbycontrol.de/initiative/

www.lobbycontrol.de