

## Regulierung und Transparenz von Einflussnahme und Lobbyismus

Die deutsche Bevölkerung hat im internationalen Vergleich ein hohes Vertrauen in die Politik, was die Resistenz gegen Korruption angeht; das ergibt eine aktuelle repräsentative Befragung von Transparency International.<sup>1</sup> Allerdings haben viele Bürgerinnen und Bürger den Eindruck, dass Wirtschaftsinteressen übermäßig Einfluss auf die Politik nehmen. Die Verflechtung von Politik und Wirtschaft bereitet weiten Teilen der Bevölkerung Sorgen. Rund 77 Prozent der Befragten stimmen daher der Aussage zu, dass strengere Regeln notwendig seien, um Interessenkonflikte offenzulegen und zu verhindern.

Der ständige Informationsaustausch zwischen Interessengruppen und Politik ist Bestandteil unseres politischen Systems. Allerdings können aus der Verzahnung von Partikularinteressen und dem politischen Prozess Interessenkonflikte entstehen. Starke Strukturen und Regelungen müssen Sorge dafür tragen, dass die potentiellen Interessenkonflikte im politischen Prozess proaktiv geregelt werden und dass die Interessenvertretung generell fair und ausgewogen erfolgt. Dieser Prozess muss darüber hinaus von außen überprüfbar und daher hinreichend transparent gestaltet sein.

Politische Willensbildung findet zum einen in einem formalen Gesetzgebungsprozess statt, der durch die im Grundgesetz festgelegten Rollen der beteiligten Institutionen sowie durch Geschäftsordnungsbestimmungen geregelt ist. Zum anderen wird politische Willensbildung durch informelle Netzwerke beeinflusst, deren typisches Merkmal die mangelnde Transparenz der Einflussnahme ist. Die Übersendung eines Positionspapiers an einen Abgeordneten oder die Ansprache eines Ministerialbeamten im Rahmen einer Veranstaltung sind, individuell betrachtet, zulässige Formen der Einflussnahme. In ihrer Summe kann sich jedoch daraus ein engmaschiges Beziehungsnetzwerk entwickeln, welches im Ergebnis dazu führt, dass Partikularinteressen den politischen Willensbildungsprozess unverhältnismäßig stark dominieren.

Bei der Regulierung von Einflussnahme und Lobbyismus mit dem Ziel klarer Regeln und notwendiger Transparenz ist auf beiden Seiten anzusetzen, sowohl bei den Einflussnehmenden als auch bei den zu Beeinflussenden. Unsere zehn Vorschläge zu Regulierung und Transparenz von Einflussnahme und Lobbyismus setzen auf beiden Seiten an: Sie betreffen Regeln zum Verhalten der politischen Akteure sowie Regeln, die auf der Seite der Lobbyisten ansetzen.

### 1. Verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage

Im internationalen Vergleich ist die politische Interessenvertretung in Deutschland sehr schwach reguliert. Ein Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters würde zwei zentrale Lücken füllen:

1. Ein verbindlicher Regelungsrahmen für alle Lobbyakteure gleichermaßen: Verbände, Unternehmen, Agenturen, Kanzleien, Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen.

---

<sup>1</sup> Transparency International, 2016: „People and Corruption: Europe and Central Asia 2016“, Bericht vom 16. November 2016.

2. Transparenz darüber herstellen, wer in wessen Auftrag, zu welchem Thema und mit welchem Budget auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen versucht.

Die Regelung muss für Lobbyarbeit gegenüber Regierung und Parlament gelten und Sanktionsmöglichkeiten vorsehen. Die Verbändeliste des Bundestags kann kein hinreichendes Maß an Transparenz über die Strukturen der politischen Interessenvertretung herstellen.

## **2. Beauftragter für Transparenz bei der politischen Interessenvertretung**

LobbyControl und Transparency Deutschland fordern die Einsetzung einer unabhängigen Stelle in Form eines Beauftragten für politische Interessenvertretung. Der Beauftragte soll das Lobbyregister führen und die Einhaltung von Regeln kontrollieren. Dafür ist das Amt finanziell und personell entsprechend auszustatten. Sie oder er kann zudem Aufgaben bei der Kontrolle und Durchsetzung des Parteiengesetzes übernehmen, die derzeit beim Präsidenten des Deutschen Bundestags angesiedelt sind.

## **3. Offenlegung von Interessenkonflikten**

Für das Vertrauen in die Politik und die Kontrollfunktion des Parlaments ist die Unabhängigkeit der Abgeordneten von Einzelinteressen elementar. Durch nebenberufliche Tätigkeiten können Interessenkonflikte entstehen, die präventiv geregelt werden müssen. Die aktuellen Regelungen schaffen weder ein ausreichendes Maß an Transparenz, noch ermöglichen sie einen wirksamen Umgang mit Interessenkonflikten. Das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete sollten daher verändert werden:

- Nebeneinkünfte sollten nach Art und Höhe genau angegeben und veröffentlicht werden;
- Bezahlte Lobbytätigkeit neben dem Mandat sollte ausgeschlossen sein;
- Anwälte und Berater sollten zumindest die Branche ihrer Mandanten anzeigen müssen;
- Die Regelungen zu Interessenkonflikten sollten präzisiert und erweitert werden.

## **4. Transparenz bei Parteispenden und -sponsoring**

Der Einfluss finanzieller oder geldwerter Zuwendungen auf Parteien wird seit langem kritisch diskutiert. Durch im Parteiengesetz festgeschriebene Transparenzregeln und das Verbot von Einfluss Spenden wird zwar ein Mindestmaß an öffentlicher Kontrolle gewährleistet. Die geltenden Regeln sind jedoch nicht ausreichend.

Transparency Deutschland und LobbyControl setzen sich für folgende Punkte ein:

- Mehr Transparenz bei Parteispenden: Absenkung der Veröffentlichungsschwellen;
- Sponsoring muss nach den gleichen Regeln wie für Spenden transparent gemacht werden;
- Zuwendungen an Parteien sollten in ihrer Höhe begrenzt werden. Ein Deckel von 50.000 Euro pro Spender oder Sponsor, Jahr und Partei erscheint angemessen;
- Transparenz muss auch für Dritt-Kampagnen gelten, insofern sie zur Wahl einer Partei aufrufen.

## **5. Legislativer Fußabdruck**

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie veröffentlichen seit Mitte 2016 schriftliche Stellungnahmen, die im Zuge eines Konsultationsprozesses abgegeben werden, auf ihrer Webseite. Das hilft, die Kräfteverhältnisse der Interessen besser beurteilen zu können, die in die endgültige Fassung des im Kabinett verabschiedeten Gesetzentwurfs Eingang gefunden haben. Diesem Beispiel sollten alle Bundesressorts folgen.

Darüber hinaus sollte die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien regeln, dass alle Gesetzesentwürfe mit einem legislativen Fußabdruck versehen werden. Die Gesetzesbegründung sollte die Interessen aller bei der Erstellung des Gesetzentwurfs Beteiligten dokumentieren. Die 1. Lesung im Bundestag sollte genutzt werden, um hierüber zu diskutieren. Auch der Bundesrat sollte seine Stellungnahme in gleicher Weise wie die Bundesregierung mit einer Begründung und Darstellung des Interesseneinflusses versehen. Für aus dem Bundestag heraus initiierte Gesetze sollte Vergleichbares gelten.

## **6. Öffentlichkeit der Ausschusssitzungen**

Die Ausschusssitzungen des Bundestags sollten generell öffentlich sein. Dies ist bereits heute der Fall in neun Bundesländern sowie in der Europäischen Union, wo die Ausschüsse des Europäischen Parlamentes öffentlich tagen. Die Protokolle der Ausschusssitzungen sind im Rahmen des Informations- und Dokumentationssystems des Bundestages zeitnah zu veröffentlichen.

## **7. Mitwirkung von Beratungsunternehmen und Kanzleien bei Gesetzgebung**

Wie Antworten der Bundesregierung auf parlamentarische Anfragen zeigen, wirken private Beratungsunternehmen und Kanzleien an der Erstellung von Gesetzesentwürfen mit. Diese Privaten vertreten in der Regel die Interessen der privatwirtschaftlichen Kunden aus allen Branchen.

Die Erarbeitung von Gesetzen ist Aufgabe des Parlaments und der Ministerien. Diese sollen zwar externen Sachverstand konsultieren dürfen – in möglichst transparenter und ausgewogener Weise. Aber die Erstellung von kompletten Gesetzesentwürfen oder Teilen davon an private Dienstleister auszulagern, überschreitet die Grenze der in demokratischen Verfahren legitimen Mitwirkung.

Transparency Deutschland und LobbyControl fordern:

- Bundesministerien sollten grundsätzlich keine Aufträge an Anwaltskanzleien oder Beratungsunternehmen zur Erstellung von Gesetzentwürfen oder Teilen davon vergeben dürfen;
- Wenn Beratung eingeholt wird, sollte dies offengelegt werden und im Rahmen des legislativen Fußabdrucks gekennzeichnet werden.

## **8. Einsatz Externer in den Bundesministerien**

Die Beschäftigung von Unternehmens- oder Verbandsvertretern in Bundesministerien sowie Bundesbehörden muss beendet werden. Durch den Einblick in interne Abläufe, Kenntnisse vertraulicher Themen und das Knüpfen persönlicher Kontakte entstehen den entsendenden Unternehmen und Verbänden Vorteile, die weit über die konkrete Tätigkeit und den Zeitraum der Mitarbeit im Ministerium hinaus reichen.

Die entsprechende Verwaltungsvorschrift erklärt den Einsatz externer Personen „im Rahmen eines transparenten Personalaustausches“ grundsätzlich für zulässig. Interessenkonflikten wird jedoch nicht ausreichend vorgebeugt. Grundsätzlich sollten keine externen Mitarbeiter von nicht-bundesnahen Körperschaften beschäftigt werden.

## **9. Besetzung von Beratungsgremien und Interessenregister**

Die Ministerien, nachgeordnete Behörden sowie der Deutsche Bundestag können Beiräte, Kommissionen und andere Sachverständigengremien zur Beratung einsetzen. In den Geschäftsordnungen von Bundesregierung und Bundestag sollte geregelt werden, dass in den Einsetzungsbeschlüssen eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der personellen Zusammensetzung verankert wird. Das Gleiche gilt für die Einführung einer obligatorischen Interessenerklärung der Mitglieder der Gremien. Die Mitglieder der Gremien sollen darin Auskunft über ihren Interessenhintergrund geben. Dies gilt sowohl für gegenwärtige ausgeübte Tätigkeiten als auch für solche, die bis zu fünf Jahre in der Vergangenheit liegen.

## **10. Beteiligung des beratenden Gremiums (§§6a bis 6d Bundesministergesetz – BMinG) bei der Karenzzeitregelung für politische Beamte**

Die 2015 für Minister sowie Parlamentarische Staatssekretäre eingeführte Karenzzeitregelung auf gesetzlicher Grundlage war ein wichtiger Schritt, um Interessenkonflikte beim Wechsel aus dem Amt in Tätigkeiten bei Verbänden und Unternehmen zu regulieren. § 105 Bundesbeamtengesetz sieht die Möglichkeit vor, auch für politische Beamte die Aufnahme neuer Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Dienst zu untersagen. Doch zeigt die Praxis, dass die Regelung nur in seltenen Fällen angewandt wird. Auf der Ebene der beamteten Staatssekretäre sowie Abteilungsleiter finden nach wie vor Wechsel statt, bei denen ein Interessenkonflikt nicht auszuschließen ist.

Ob und wie die jeweils zuständige Dienststelle Wechsel tatsächlich prüft und nach welchen Kriterien, kann nicht nachvollzogen werden, da darüber keine Informationen veröffentlicht werden und die Ministerien auch auf Nachfrage keine Angaben machen. Das durch die Änderung des Ministergesetzes sowie des Gesetzes für die Parlamentarischen Staatssekretäre neu eingeführte Gremium sollte auch hier tätig werden und eine öffentliche Empfehlung abgeben. Zugleich sollte ein Kriterienkatalog veröffentlicht werden, an Hand dessen Wechsel geprüft werden können.

Berlin, 27.06.2017