

Lobbyisten zu Transparenz verpflichten! Ein Lobbyistenregister für Berlin

LobbyControl setzt sich ein für die Einführung eines verpflichtenden Lobbyisten-Registers, in dem Lobbyisten ihre Auftraggeber und Kunden, ihre Finanzquellen und Budgets sowie die Themen ihrer Lobbyarbeit offen legen müssen. Das Register muss alle Lobbyisten erfassen, unabhängig davon, ob sie für Verbände, Unternehmen, Agenturen, Denkfabriken, NGOs oder Rechtsanwaltskanzleien arbeiten.

Aktualität: Verdeckte PR bei der Bahn – ein Fall für ein Lobbyregister

Der aktuelle Skandal um die verdeckte PR-Arbeit der Deutschen Bahn AG führt die Notwendigkeit verpflichtender Transparenzregeln deutlich vor Augen. Nur durch Zugang zu Insiderinformationen war es LobbyControl gelungen, die verdeckte PR zu enthüllen. Nun versuchen die beteiligten Agenturen und Denkfabriken in aller Eile, die Spuren zu verwischen, Seiten im Internet zu löschen und stehen für Fragen nicht zur Verfügung. Auch die Bahn weigert sich bisher, den Bericht der externen Prüfung durch KPMG offen zu legen. Verpflichtende und sanktionsbewehrte Transparenzvorschriften hätten die Schwelle für solche manipulativen Einflussnahmen erheblich höher gelegt und würden nun eine Handhabe liefern, die Beteiligten zur Verantwortung zu ziehen.

PR-Skandal der Bahn – Hintergrundinformation

Die Deutsche Bahn AG ließ 2007 verdeckte PR-Aktivitäten durchführen. Mit einem Auftragsvolumen von 1,3 Mio. Euro wurde die Lobby-Agentur „European Public Policy Advisers GmbH“ (EPPA) betraut, die wiederum die Denkfabrik berlinpolis e.V. mit PR-Maßnahmen beauftragte. Berlinpolis griff 2007 massiv in die Debatte um die Bahnprivatisierung ein – ebenso in den Tarifkonflikt zwischen der Bahn und der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL). Insbesondere publizierte die Denkfabrik mehrere Meinungsumfragen zur Bahnprivatisierung und zum GDL-Streik, die zu bahnfreundlichen Ergebnissen führten und so in den Medien aufgegriffen wurden. Auch die Webseite „zukunftmobil“ (zurzeit gesperrt) wird von Berlinpolis betrieben. In der Vergangenheit hat die Denkfabrik auf direkte Nachfragen Beziehungen zur Deutschen Bahn AG stets bestritten.

Papier von LobbyControl dazu unter:
www.lobbycontrol.de/blog/wp-content/uploads/die-verdeckte-einflussnahme-der-deutschen-bahn.pdf

Freiwilligkeit ist der falsche Ansatz

Eine freiwillige Registrierung würde im PR-Fall der Bahn nicht weiter führen. Dass Freiwilligkeit an dieser Stelle der falsche Ansatz ist, zeigen auch die Erfahrungen in Brüssel. Dort führte die EU-Kommission im Juni 2008 ein freiwilliges Lobbyistenregister ein. Eine kürzlich veröffentlichte Studie zeigt, dass sich bisher nur etwa 23% der in Brüssel ansässigen Lobbyorganisationen registriert haben¹. Nach einer Umfrage von EurActiv haben auch über 50% der Verbände und Beratungsagenturen sowie über 40 % der Unternehmen gar nicht vor, sich in das freiwillige Register einzutragen.²

Verpflichtendes und sanktionsbewehrtes Register möglich

In Washington wird bereits seit 1995 ein verpflichtendes Lobbyistenregister geführt (ebenso in vielen US-Bundesstaaten und in Kanada). Alle Personen, die als In-House-Lobbyisten oder für Agenturen und Rechtsanwaltskanzleien Lobbyarbeit betreiben, müssen namentlich registriert werden. Alle Akteure müssen Angaben zu ihren Lobbyausgaben in Schritten von 10.000 US-\$ machen und angeben, zu welchen Gesetzesvorhaben sie arbeiten. Diese Angaben müssen alle drei Monate aktualisiert werden. Verpflichtende Register gibt es in Europa bereits in Litauen (seit 2001), Polen und Ungarn (seit 2006); weitere sind in der Planung oder Diskussion in Großbritannien, Italien, Irland, Frankreich, Bulgarien, Finnland und Rumänien.

Es ist an der Zeit, auch in Deutschland ein ernstzunehmendes Lobbyistenregister einzuführen.

Die Verbändeliste des Bundestages ist kein Lobbyistenregister

Die seit 1972 bestehende Verbändeliste, die häufig fälschlicherweise als Lobbyliste angesehen wird, ist kein Ersatz. Da sie auf Verbände beschränkt ist, erfasst sie einen großen Teil der Lobbyakteure - Unternehmen, PR-Agenturen, Denkfabriken, Anwaltskanzleien und selbständige Lobbyisten – gar nicht. Weiterhin enthält sie keinerlei Finanzdaten, die für umfassende Transparenz jedoch unverzichtbar sind. Auch die Namen der Einzellobbyisten und ihre Auftraggeber (bzw. Kunden) werden nicht benannt. Die Registrierung ist freiwillig und auch für die Einladung zu Anhörungen keine zwingende Voraussetzung.

¹ Siehe die Studie „The Commission’s Lobby Register One Year On: Success or Failure?“ von ALTER-EU, www.alter-eu.org/en/system/files/publications/register-assessment-after-one-year.pdf

² Siehe: www.euractiv.com/25/images/Presentation_ECPA.pdf

Begründung und Ausgestaltung

Begründung:

- Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu wissen, welche Akteure in wessen Interesse und mit welchem Budget Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen suchen.
- Ein Lobbyistenregister hilft, irreführende Lobby-Strategien aufzudecken. Anhand des Bahn-PR-Skandals lässt sich deutlich feststellen, dass es dringend eines verpflichtenden Lobbyregisters bedarf, das nicht nur Verbände erfasst, sondern für Unternehmen und freie Lobbyisten ebenso gilt wie für Anwaltskanzleien, Denkfabriken wie berlinpolis und Lobby-Agenturen wie EPPA.
- Ein Lobbyistenregister erlaubt zudem, Verflechtungen oder Interessenskonflikte besser zu erkennen, z.B. wenn ehemalige oder aktuelle Entscheidungsträger oder Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.
- Zugleich ist festzuhalten, dass ein Register nicht die Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen Interessengruppen ausbalancieren kann und insofern nicht alle problematischen Auswirkungen des Lobbyismus behebt.

Zur Ausgestaltung des Registers:

- Das Lobbyistenregister sollte als Online-Datenbank für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Die Datenbank sollte nach verschiedenen Kriterien durchsuchbar und sortierbar sein sowie herunterladbar, um weitere Analysen zu ermöglichen. Eine Online-Datenbank (statt einer reinen Liste wie die Verbändeliste) erlaubt durch ein nutzerfreundliches Interface auch eine einfache Eingabe der Daten und reduziert den Arbeitsaufwand sowohl für die Lobbyisten, die sich registrieren, als auch für die zuständige öffentliche Institution.
- Die Registrierung sollte für alle Lobbyisten verpflichtend sein, die über gewissen Finanz- oder Zeit-Schwellenwerten liegen. Damit soll sichergestellt werden, dass Bürgerinnen und Bürger, kleine Unternehmen oder Organisationen sich weiterhin ohne Verwaltungsaufwand jederzeit politisch zu Wort melden können. Nur wenn die Lobbyarbeit einen großen Teil ihrer Arbeit ausmacht, müssen sie sich registrieren. Die genauen Schwellenwerte können noch diskutiert werden. In den USA werden Personen erfasst, die über einen Zeitraum von 3 Monaten mehr als 20% ihrer Arbeitszeit für ihren Arbeitgeber oder Kunden mit Lobbytätigkeiten verbringen. Der finanzielle Schwellenwert ist 2.500 US\$ für einen einzelnen Kunden (im Falle einer Lobbyagentur) bzw. insgesamt 10.000 US\$ Lobby-Ausgaben über drei Monate (bei Verbänden oder anderen Lobbygruppen).
- Das Lobbyistenregister sollte für alle Arten von Lobby-Akteuren gelten, auch für Anwälte, soweit sie Lobbyarbeit betreiben, oder Denkfabriken.

Gerade bei steuerbegünstigten Denkfabriken und Stiftungen ist mehr finanzielle Transparenz nötig.

Diese Angaben soll das Transparenzregister enthalten:

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

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

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

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

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

Kontrolle:

- Das Register sollte durch eine öffentliche Institution kontrolliert werden. Die Aufgabe könnte an bestehende Institutionen angegliedert werden wie den Bundesrechnungshof oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.
- Die Kontrollinstanz soll sicherstellen, dass alle (dazu verpflichteten) Lobbyisten sich registrieren und ihre Angaben regelmäßig aktualisieren. Notwendige Kompetenzen der Kontrollinstanz:
 - Kontrolle von Eintragungen (stichprobenartig)
 - Eigenständig Untersuchungen einleiten bei Verdachtsfällen
 - Externen Beschwerden nachgehen
 - Veröffentlichen von regelmäßigen Berichten über die Umsetzung und den Erfolg des Transparenzregisters sowie von Empfehlungen zur Verbesserung des Systems
- Jede Bürgerin und jeder Bürger sowie juristische Personen sollen Beschwerde einreichen können, z.B. bei Verdachtsfällen, dass Angaben unvollständig oder falsch sind oder dass sich Lobbyisten nicht registriert haben, obwohl sie es müssten.
- Die Beschwerden und die Untersuchungsergebnisse sollen öffentlich gemacht werden (nach Ablauf des Verfahrens). Sowohl der Beschwerdefüh-

rer als auch die betroffenen Lobbyisten sollen eine Überprüfung der Entscheidung beantragen können.

Sanktionen:

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

Kosten und Verwaltungsaufwand:

Unserer Einschätzung nach wäre die Einrichtung eines Lobbyisten-Registers mit relativ wenig Aufwand verbunden. Die Erfahrungen aus den USA zeigen, dass man mit 200.000 US-\$ ein gutes System einrichten kann. Die Kosten dürften angesichts der IT-Entwicklung eher gesunken sein. Zudem verwaltet die Bundestagsverwaltung in Deutschland bereits die bestehende Verbändeliste. Wenn das neue Register von Anfang an internetbasiert aufgebaut ist, dürften sowohl der Aufwand für die öffentliche Verwaltung als auch für die Lobbyisten gering sein. Letztere können dann ihre Daten über eine vorgegebene Eingabemaske selbst eingeben (das Interface sollte entsprechend benutzerfreundlich und mit Hilfefunktion gestaltet werden).