



Lobbyreport 2024

Großer Fortschritt bei Lobbyregeln
... und was die Ampel noch tun müsste

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

Autoren:
Aurel Eschmann, Timo Lange

Redaktion:
Imke Dierßen (V.i.S.d.P.), Kathrin Anhold,
Steffen Pachali

Lektorat und Fact-Checking:
Lars Breuer, Barbara Driesen (Wissenschaftsdienst)

Öffentlichkeitsarbeit:
Kathrin Anhold, Steffen Pachali

Grafik und Layout:
www.blickpunkt-x.de, Köln

Foto Titelseite:
Titelseite Christian Mang/LobbyControl

Icons:
LobbyControl, blickpunkt x/Frank Sagel

Redaktionsschluss:

10. März 2024

Lizenz:

Der Text dieses Lobbyreports steht unter
der Lizenz CC BY-NC-ND
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



LobbyControl wird 2024 unterstützt von:

www.schoepflin-stiftung.de www.olin-ggmbh.de

Schöpflin Stiftung:



Über LobbyControl

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

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

Unseren Eintrag im Lobbyregister finden Sie mit der Registernummer:
R000176

Lobbyreport auf unserer Webseite

Den Lobbyreport 2024 können Sie herunterladen oder auch weitere Druck-Exemplare bestellen. Folgen Sie einfach dem QR-Code.



Lobbyreport 2024

Großer Fortschritt bei Lobbyregeln

... und was die Ampel noch tun müsste

Inhalt

	Zusammenfassung	4
	Transparenz im Lobbyismus – Lobbyregister	8
	Transparenz der Einflüsse Dritter bei Gesetzesvorhaben – Lobby-Fußspur	20
	Seitenwechsel von der Politik zum Lobbying: keine effektive Kontrolle in Sicht	28
	Parteienfinanzierung: mehr Transparenz, aber wichtige Probleme bleiben	38
	Interessenkonflikte und Nebentätigkeiten von Abgeordneten	49
	Interessenkonflikte in den Bundesministerien	65

Die Ampel-Koalition hat Fortschritte erzielt, aber auch nötige Regulierungen vernachlässigt

Mit dem Lobbyreport 2024 ziehen wir eine Zwischenbilanz der Legislaturperiode: Wir blicken auf die Entwicklungen in den Bereichen Lobbyismus und Transparenz und zeigen auf, wo die Ampelkoalition noch handeln muss.

Das Vertrauen der Menschen in faire, transparente und integre politische Entscheidungsprozesse ist essenziell für eine stabile und gut funktionierende Demokratie. Jeder Korruptions- und Lobbykandal erodiert dieses Vertrauen. Wenn einige wenige sich über privilegierte Zugänge zu politischen Entscheidungsträger:innen Vorteile verschaffen oder gar mit finanziellen Anreizen Einfluss nehmen, fühlen sich die Bürger:innen nicht mehr von ihren gewählten Politiker:innen vertreten. Das beschädigt die Demokratie. Transparenz und Integrität politischer Entscheidungen müssen daher ebenso von hoher Priorität sein wie eine ausgewogene und breite Beteiligung vieler Interessengruppen daran. Um diese Ziele zu erreichen, braucht es effektive Regeln, die das sicherstellen und Korruption und illegitimer Einflussnahme vorbeugen – sowie effektive Verfahren zur Durchsetzung dieser Regeln.

In der vorherigen Legislaturperiode fügten eine Reihe von Lobby- und Korruptionsskandalen dem Vertrauen in die Politik und dem Ansehen des Bundestags schweren Schaden zu: Mehrere Unionsabgeordnete nutzten ihre Stellung, um sich private wirtschaftliche Vorteile durch Maskendeals mit Ministerien zu verschaffen, während Millionen Menschen aufgrund der Corona-Pandemie um ihre Jobs bangten oder in Kurzarbeit steckten. Zugleich wurden weitere Ermittlungen gegen Bundestagsabgeordnete im Zusammenhang mit Schmiergeldern aus Aserbaidschan bekannt.

Das verlangte nach einer entschiedenen Antwort der Politik, einem klaren Zeichen gegen Korruption sowie Maßnahmen zur Stärkung von Transparenz und Integrität in der Politik insgesamt. Unter dem Druck der Maskendeal- und Aserbaidschanaffären stimmte die Union 2021, kurz vor Ende der Wahlperiode, einem gesetzlich verpflichtenden Lobbyregister sowie einer umfassenden Verschärfung der Regeln für Bundestagsabgeordnete zu. Doch sowohl in diesen beiden Bereichen als auch darüber hinaus, etwa bei der Parteienfinanzierung oder der Transparenz bei der Gesetzgebung, bestand weiter Handlungsbedarf. Da neben der SPD auch Grüne und FDP im Wahlkampf solche weitergehenden Schritte forderten, trat die Ampelkoalition in Sachen Transparenz und Lobbykontrolle Ende 2021 durchaus entschlossen und engagiert an.

Der Koalitionsvertrag enthält dementsprechend Vorhaben in beinahe allen in diesem Lobbyreport betrachteten Feldern: von der Verschärfung des Lobbyregisters und dessen Ergänzung



Die Lobby-Fußspur für Gesetze soll konkrete Lobbyeinflüsse bei der Entstehung von Gesetzen sichtbar machen.

um eine Lobby-Fußspur für Gesetze über neue Regeln für die Parteien- und Wahlkampffinanzierung bis hin zur Reform des Strafgesetzes, um wirksam gegen Abgeordnetenbestechung und -bestechlichkeit vorzugehen.

Die Bilanz der Ampelkoalition bei der Umsetzung der Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag kann sich insgesamt durchaus sehen lassen: Alle angekündigten Vorhaben wurden entweder bereits umgesetzt oder befinden sich kurz vor der Verabschiedung. Die Ampelkoalition hat damit im Bereich Transparenz und Lobbyregulierung mehr vorangebracht als ihre Vorgänger. Dennoch bleiben gravierende Lücken und Missstände bestehen: Insbesondere mangelt es an einer effektiven Kontrolle und Durchsetzung der bestehenden Regeln, und zwar in allen hier betrachteten Bereichen. Große Defizite bestehen nach wie vor im Bereich der Parteienfinanzierung insbesondere durch die fehlende Höchstgrenze für Spenden und Sponsoring. Zudem wurden in dieser Legislaturperiode die mangelhaften Regeln und Verfahren zum Umgang mit Interessenkonflikten in den Ministerien besonders deutlich. Aber auch bei den umgesetzten Vorhaben blieb die Ampel zum Teil hinter ihren eigenen Ambitionen zurück. Zufrieden zurücklehnen kann sich die Koalition daher in keinem der betrachteten Bereiche.

Die Regelungsfelder im Einzelnen



Transparenz der Interessenvertretung – Lobbyregister

Bei der Reform des erst Anfang 2022 eingeführten Lobbyregisters hat die Ampel an vielen Stellschrauben gedreht und in wesentlichen Punkten Verbesserungen erzielt. Lobbyist:innen müssen nun wesentlich umfangreicher Auskunft geben, worauf ihre Lobbyarbeit zielt, wie sie sich finanzieren und wer wen in welchem Umfang mit Lobbyarbeit beauftragt. Damit schließt Deutschland in Sachen Lobbyregister auch im europäischen Vergleich zur Spitzengruppe auf. Weiter bestehende Ausnahmen für einige Akteure wie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften bleiben aber problematisch.

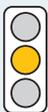


→ Bei der Transparenz der Interessenvertretung springt unsere Bewertungsampel von Gelb auf Grün-Gelb.



Transparenz der Gesetzgebung – Lobby-Fußspur

Die Bundesregierung beschloss Anfang März 2024 endlich eine Regelung für eine Lobby-Fußspur für Gesetze und setzte damit ein weiteres Vorhaben des Koalitionsvertrags um. Der Beschluss weist in die richtige Richtung, bleibt aber zugleich klar hinter unseren Erwartungen zurück. Die neue Regelung lässt den Ministerien viel Spielraum dabei, welche Angaben sie zum Einfluss von Lobbyist:innen tatsächlich machen müssen.



→ Aufgrund der neu eingeführten, aber nicht ausreichenden Regelung springt unsere Bewertungsampel von Rot auf Gelb.



Seitenwechsel – Karenzzeitgesetz

Beim Wechsel aus der Politik in Tätigkeiten bei Verbänden und Unternehmen kann es zu Interessenkonflikten kommen. Während die zu schwachen Karenzzeitregeln für Mitglieder der Bundesregierung unverändert blieben, hat die Ampel die Regeln für Seitenwechsel von hochrangigen Beamt:innen verschärft und damit Teile unserer Forderungen umgesetzt.



→ Dank der verschärften Regeln bei Seitenwechseln von politischen Beamt:innen verbessert sich unsere Bewertungsampel von Gelb auf Grün-Gelb.



Parteien- und Wahlkampffinanzierung

Die Reform des Parteiengesetzes Ende 2023 ist ein großer Fortschritt. Parteien stehen künftig erstmalig in der Pflicht, Einnahmen aus Sponsoring offenzulegen. Ebenso gibt es erstmalig eine Regelung für Wahlwerbeaktionen zugunsten einer Partei durch Dritte. Die Transparenz bei Parteispenden wurde dagegen nur marginal erhöht und ein Deckel für die maximale Zuwendungshöhe noch nicht einmal debattiert. Zudem bestehen auch hier Umsetzungsdefizite.



→ **Unsere Bewertungsampel springt aufgrund der bedeutsamen, aber nicht ausreichenden Fortschritte von Rot nur auf Gelb.**



Abgeordnetenregeln

Nachdem die Große Koalition 2021 das Abgeordnetengesetz verschärfte, wurden in dieser Wahlperiode die Auswirkungen der Reform sichtbar. Neben positiven Effekten wurden jedoch auch Defizite bei der Umsetzung und Schwächen der neuen Regeln deutlich. Zur Reform des Strafgesetzes gegen Abgeordnetenbestechung legte die Ampel einen Gesetzentwurf vor.

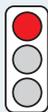


→ **Unsere Bewertungsampel bleibt aufgrund weiter bestehender Defizite in den Abgeordnetenregeln bei Grün-Gelb.**



Interessenkonflikte in den Bundesministerien

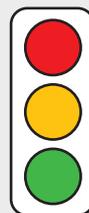
Der Umgang mit Interessenkonflikten in den Bundesministerien gelangte durch eine Reihe prominenter Fälle auf die mediale und politische Agenda. Obwohl Vertreter:innen der Ampelkoalition Reformen ankündigten, sind diese nach unseren Informationen noch nicht in Gang gekommen.



→ **Unsere Bewertungsampel steht auf Rot: Die bisherigen Regelungen und Verfahren zum Umgang mit Interessenkonflikten reichen keineswegs.**

UNSERE BEWERTUNG

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



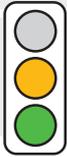
GELB:
Es existieren unzureichende Regelungen, die verbesserungsbedürftig sind.

GRÜN:
Aktuell kein Handlungsbedarf, eine angemessene Regelung wurde umgesetzt.

Transparenz im Lobbyismus – Lobbyregister

Nach einer langen politischen Auseinandersetzung und unter dem Druck von Lobbykandalen wurde 2022 endlich ein verpflichtendes Lobbyregister in Deutschland eingeführt. Es sorgt seither für mehr Transparenz über die professionelle Lobbying-Szene und für klarere Regeln beim Lobbyismus. Im Oktober 2023 verschärfte die Ampelkoalition das Lobbyregistergesetz und realisierte damit eines ihrer wichtigsten Vorhaben zur Stärkung von Demokratie und Transparenz. Die Reform ist insgesamt gelungen. Sie bleibt aber an entscheidenden Punkten hinter unseren Erwartungen und den Ankündigungen der Koalition selbst zurück.

UNSERE BEWERTUNG



→ Bei der Transparenz im Lobbyismus springt unsere Bewertungsampel dank der Reform von Gelb auf Grün-Gelb.

HINTERGRUND

Ein Lobbyregister ist eine der wichtigsten Maßnahmen, um Transparenz und damit auch Integrität in der Politik zu stärken. Eine solche Datenbank, in der Lobbyakteure verpflichtend Auskunft über ihre Auftraggeber:innen, Ziele und Finanzierung geben sollen, gehört mittlerweile international zum Kernbestand der Forderungen internationaler Organisationen und Fachverbände im Bereich Demokratie und Transparenz.¹ Einige Länder haben bereits vor geraumer Zeit Lobbyregister eingeführt, Frankreich etwa 2017.²

Seit Anfang 2022 gibt es auch in Deutschland ein gesetzlich verpflichtendes Lobbyregister auf Bundesebene. Das entsprechende Gesetz wurde noch im Frühjahr 2021 von der großen Koalition aus Union und SPD beschlossen. Dem voraus gingen über ein Jahrzehnt der Debatte und der entschlossene Widerstand von CDU und CSU gegen das Transparenzinstrument. Erst unter dem Druck der Lobbykandale um die Union – „Amthor-Affäre“, „Masken-Skandale“ – einigte sich die Groko (mehr dazu im Lobbyreport 2021).

Das Ergebnis ist erkennbar ein Kompromiss. Der Regelungsrahmen, den das Gesetz setzt, erfüllt zwar in zentralen Punkten unsere Anforderungen an ein Lobbyregister, hat jedoch auch große Schwachstellen. Die heutigen Ampelpartner Bündnis 90/Die Grünen und die FDP kritisierten den Gesetzentwurf daher damals scharf. Die beiden zentralen Kritikpunkte waren die großräumigen Ausnahmen von der Registrierungspflicht, die Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden sowie Kirchen gewährt werden, und die fehlende Lobby-Fußspur für Gesetze als Ergänzung zum Lobbyregister.³ Auch die SPD stellte öffentlich klar, dass sie diese – auch „exekutiver“ oder „legislativer Fußabdruck“ genannte – Maßnahme zur Erhöhung

¹ Siehe etwa die Grundsätze für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit der OECD, die Empfehlungen zur Regulierung von Lobbyaktivitäten im Kontext öffentlicher Entscheidungsfindung des Ministerkomitees des Europarats oder die von internationalen zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeiteten International Standards for Lobbying Regulation. Auch LobbyControl setzt sich seit der Gründung für verpflichtende Lobbyregister in der EU, im Bund und in den Bundesländern ein.

² Eine Übersicht zu Lobbyregistern in verschiedenen Ländern ist in der Lobbypedia zu finden unter https://lobbypedia.de/wiki/Lobbyregister_International

³ Vgl. die Bundestagsdebatte zur Verabschiedung des Gesetzes am 25.03.2021. Plenarprotokoll 19/218, https://www.bundestag.de/resource/blob/870342/9fe64410c1db-77bb0e02093d5f3a09c2/Plenarprotokoll_2_3_lesung-data-data.pdf



Grafik: Holger Müller/LobbyControl

Das Lobbyregister nimmt die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter die Lupe.

der Transparenz über die Beteiligung Dritter an der Gesetzgebung für notwendig hält (siehe dazu auch nächstes Kapitel).

In ihrem Koalitionsvertrag vom Herbst 2021 einigten sich die Ampel-Parteien schließlich auf das Vorhaben, das Lobbyregister zu verschärfen, Lücken zu schließen und eben jene Lobby-Fußspur für Gesetze einzuführen.⁴ Doch zunächst trat das Lobbyregistergesetz wie von der großen Koalition beschlossen zum 1. Januar 2022 in Kraft.

ENTWICKLUNG IN DIESER LEGISLATURPERIODE

Sehr eilig hatte es die Ampel nach Regierungsantritt allerdings nicht, ihre Ankündigungen aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen. Dabei war die Verschärfung dringend nötig, um die angestrebte Transparenz über die Aktivität von Lobbyist:innen, deren Auftraggeber, Finanzierung und Ziele herzustellen. Dafür mussten Lücken im Gesetz gestopft und Schwächen ausgebessert werden, um die Angaben der Lobbyist:innen aussagekräftiger zu machen.

Doch bereits mit dem bestehenden Register werden relevante Informationen und Zusammenhänge sichtbar, die zuvor nicht oder nur unter großem Aufwand recherchierbar gewesen wären. Es liefert einen Überblick über die Aktivitäten von Lobbyagenturen und selbstständigen Einzellobbyist:innen, also den Lobbyakteuren, deren Hauptgeschäft darin besteht, Lobbyarbeit bzw. „Interessenvertretung“⁵ im Auftrag von Kundschaft zu betreiben. Transparenz darüber herzustellen, wer in wessen Auftrag Einfluss nehmen möchte, ist die Kernfunktion eines Lobbyregisters. Die Betrachtung der Einträge der Lobby-Dienstleister:innen offenbart, wo das funktioniert und welche Schwächen das Register noch hat.

⁴ Bundesregierung, 2021: „Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025“, S. 10, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/93bd8d9b-17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf>

⁵ Das Lobbyregistergesetz selbst verwendet den Begriff „Lobbyarbeit“ nicht, sondern spricht von „Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und Bundesregierung“. Definiert wird Interessenvertretung als „jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Organe, Gremien, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages oder zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung.“ (Paragraf 1 Absatz 3 LobbyRG). Politische Interessenvertretung im weiteren Sinne umfasst auch Tätigkeiten, die nicht als Lobbyarbeit zu werten sind und entsprechend auch nicht zu einer Eintragungspflicht im Lobbyregister führen. Dazu gehören etwa Demonstrationen.

Blickt man auf die Rangliste der Lobby-Dienstleister:innen mit den höchsten Lobbyausgaben, stößt man bei Platz eins auf die internationale Agentur FGS Global, deren Hauptstadtbüro sich im Cube Berlin direkt am Berliner Hauptbahnhof befindet.⁶

Was wir sehen: Mit 75 namentlich genannten Lobbyist:innen vertritt die Agentur die Interessen von 33 Auftraggeber:innen, darunter deutsche Konzerne und Verbände wie Bayer, Deutsche Wohnen und Vonovia, Lufthansa, RWE, Henkel, Continental und der ADAC. Zu den internationalen Auftraggebern gehören TikTok, Huawei, Palantir, Intel, Amazon und Blackrock. Im Jahr 2022 fielen hierfür nach den Angaben der Agentur im Register insgesamt 2,21 Mio. Euro Lobbyausgaben an.⁷ Dass es nun wie hier für Politik und Öffentlichkeit leicht recherchierbar ist, welche Agentur für welche:n Auftraggeber:in tätig ist, ist ein großer Fortschritt.

Was wir nicht sehen: Das Register liefert keine Antwort auf die Fragen, was genau FGS Global für seine Kundschaft tut, und welche Gesetze oder politischen Entscheidungen beeinflusst werden sollen. Auch lässt sich nicht feststellen, ob die Agentur für eine:n Auftraggeber:in lediglich einen Kontakt in ein Ministerium herstellte oder ob sie eine umfassende Lobbykampagne durchführte. Zudem lässt sich nicht sagen, wie sich die 2,21 Mio. Euro Lobbyausgaben auf die 33 Kund:innen verteilen.

Als deutliche Schwachstelle des aktuellen Registers zeigt sich damit, dass Agenturen, Kanzleien und andere für verschiedene Unternehmen und Verbände tätige Lobby-Dienstleister:innen zu ihren Aufträgen keine weiteren Angaben machen müssen. Damit bleibt unklar, welche politischen Vorhaben sie eigentlich beeinflussen möchten. Aber auch alle anderen Lobbyakteure im Register sind nicht verpflichtet, derartige Angaben zu machen. Diese Lücke verringert die Aussagekraft der Lobbyregistereinträge erheblich.

TOP 12 der Unternehmen mit den höchsten Lobbyausgaben

Unternehmen	Register Nr.	Branche	Lobbyausgaben (Mio. €, 2022)*	Lobbyist*innen** (02/2024)
1 Volkswagen AG	R001681	Automobil	4.260.000 €	42
2 BASF SE	R002326	Chemie	3.920.000 €	23
3 Deutsche Bank AG	R001998	Finanzen	3.280.000 €	13
4 REWE-Zentralfinanz eG (REWE Group)	R001003	Handel	3.120.000 €	13
5 EnBW Energie Baden-Württemberg AG	R002297	Energie	3.080.000 €	10
6 Microsoft Deutschland GmbH	R002153	Digital	3.050.000 €***	7
7 Airbus Defence and Space GmbH	R002323	Verkehr	2.940.000 €	36
8 Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft	R001474	Verkehr	2.900.000 €	35
9 RWE	R001655	Energie	2.740.000 €	34
10 Robert Bosch GmbH	R000999	Elektrotechnik	2.720.000 €	23
11 Uniper SE	R001306	Energie	2.660.000 €	13
12 Deutsche Telekom AG	R002346	Telekommunikation	2.650.000 €	14

* Die Lobbyausgaben müssen im Lobbyregister einmal jährlich aktualisiert werden, spätestens 6 Monate nach Ablauf des letzten Geschäftsjahres. Die Zahlen für 2023 sind daher noch nicht verfügbar. Die Angaben erfolgen in Stufen von 10.000 Euro. Wir listen hier die untere Grenze der Ausgaben auf.

** Im Lobbyregister ausgewiesen als „Beschäftigte, die die Interessenvertretung unmittelbar ausüben“. Das sind in der Regel Beschäftigte, die in unmittelbarem Kontakt zu politischen Entscheidungsträger:innen stehen, etwa bei Gesprächen. Diese Personen sollen im Lobbyregister namentlich ausgewiesen werden.

*** Geschäftsjahr 07/21 bis 06/22

⁶ FGS Global, abgerufen am 14.01.2024: <https://fgsglobal.com/contact-us/locations/berlin>

⁷ Registereintrag FGS Global, abgerufen am 14.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R002565/27304>

Lobbyagenturen im Überblick

	Lobbyagentur	Lobbyausgaben €	Anzahl Lobbyist:innen	Anzahl Auftraggeber
1	FGS Global	2.210.000 (2022)	75	33
2	Rud Pedersen	1.650.000 (2022)	29	30
3	MSL Group	1.580.000 (2022)	21	39
4	Gauly	980.000 (2022)	7	10
5	EUTOP Europe	910.000 (2022)	2	33
6	Deekeling Arndt	810.000 (2022)	4	10
7	BGA – Berlin Global Advisors	740.000 (2022)	9	8
8	RPP	680.000 (2022)	9	12
9	IPG DXTRA	640.000 (2022)	4	5
10	Fuchs & Cie.	610.000 (2022)	6	27
11	ALP – Advanced Level Politics	520.000 (2022)	0	20
12	CONCILIUS	500.000 (2022)	8	11
13	EUTOP International	480.000 (2022)	10	9
14	EHRENBERG SORENSEN	410.000 (04/22-03/23)	3	4
15	Brunswick	370.000 (2022)	30	28
16	friedrich30	360.000 (2021)	8	7
17	APCO Worldwide	350.000 (2022)	20	16
18	Edelman	340.000 (07/21-06/22)	2	2
19	B-Connect	230.000 (2022)	0	3
20	Johanssen+Kretschmer	230.000 (2022)	9	9
21	Miller & Meier	220.000 (2022)	16	17
22	Berlin Kommunikation	210.000 (2022)	0	5
23	365 Sherpas	210.000 (2022)	24	19
24	Republic Affairs	200.000 (2022)	3	4
25	Netzwerk Flexperten	190.000 (2022)	0	39
26	Bernstein Public Policy	190.000 (2022)	15	21
27	EUTOP Berlin	190.000 (2022)	22	3
28	CNC	180.000 (2022)	11	13
29	WPR	170.000 (2022)	2	5
30	Wolfram Vogel Advisors	160.000 (04/22-03/23)	3	4
	...			
	Joschka Fischer & Company	< 30.000 (2022)	6	10
	FleishmanHillard	< 20.000 (2022)	11	7
	Agora Strategy Group	< 20.000 (2022)	6	15

Stand 8.12.23

Die Tabelle zeigt die 30 größten Lobbyagenturen gemessen an der Höhe der Lobbyausgaben sowie die Anzahl der im Lobbyregister namentlich benannter Lobbyist:innen und die Anzahl der Auftraggeber. Unten sind drei Agenturen mit auffällig niedrigen Lobbyausgaben aufgelistet.

LOBBY-DIENSTLEISTER IM FOKUS

Bei der genaueren Betrachtung der Lobbydienstleistenden fällt auf, dass gerade einige der großen und etablierten Agenturen wie Hill+Knowlton, FleishmanHillard oder BCW nur sehr geringe Lobbyausgaben angeben. Solche niedrigen Aufwendungen verwundern insbesondere, wenn sie einer größeren Zahl von Auftraggebern und/oder namentlich benannten, eigenen Lobbyist:innen gegenüberstehen. So kommt zum Beispiel das Beratungsunternehmen des ehemaligen FDP-Schatzmeisters und Unternehmers Harald Christ, Christ & Company, bei 21 Auftraggeber:innen und immerhin 14 namentlich benannten Lobbyist:innen laut Lobbyregister gerade mal auf rund 90.000 Euro Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung,⁸ pro Jahr, für alle Auftraggeber:innen zusammengenommen (siehe zu Harald Christ auch S. 68 im Kapitel Interessenkonflikte in Ministerien).

Fragen nach der Belastbarkeit der Angaben werfen besonders die Profi-Agenturen auf, die lediglich Lobbyausgaben im niedrigen fünfstelligen Bereich angeben: Dazu gehört im Geschäftsjahr 2022 etwa die vom ehemaligen Chef der Münchner Sicherheitskonferenz, Wolfgang Ischinger, gegründete Agentur Agora Strategy. Zu ihren 15 Auftraggebern zählen unter anderem IBM, Infineon, Microsoft, Mitsubishi Heavy Industries, Siemens und die Vereinigten Arabischen Emirate.⁹ Kaum vorstellbar, dass diese zusammen mit weniger als 20.000 Euro auskommen. Zumal das Grundhonorar von Agora Strategy für Beratungsleistungen laut Medienberichten vom Frühjahr 2022 knapp unter 30.000 Euro im Monat liegt.¹⁰

Bei der Beratungstruppe des ehemaligen Grünen-Außenministers, Joschka Fischer & Company, vollbringt man das Kunststück, bei auftraggebenden Konzernen wie dem Rohstoff-Giganten Rio Tinto sowie Audi (Kunde bis Ende 2022), E.ON und Uber weniger als 30.000 Euro für Interessenvertretung im gesamten Geschäftsjahr 2022 aufzuwenden.¹¹

Die zum Teil sehr geringen Lobbyaufwendungen gerade der großen Agenturen mit namhafter und finanzstarker Kundschaft werfen Fragen auf. Die Bundestagsverwaltung als registerführende Stelle ist hier besonders gefordert, auf eine gute Datenqualität und einheitliche Berechnung der Lobbyausgaben hinzuwirken. Bei einer auffällig großen Diskrepanz zwischen der Zahl der Auftraggeber und den angegebenen Lobbyausgaben sollte sie Nachweise verlangen.

Am Beispiel eines anderen ehemaligen Politikers der Grünen lässt sich ein weiteres Problem des aktuellen Registers im Zusammenhang mit beauftragter Interessenvertretung illustrieren: Rezzo Schlauch, ehemals Staatssekretär im Wirtschaftsministerium und parlamentarischer Geschäftsführer der Bundestagsfraktion seiner Partei, hat sich im Register mit seiner Firma Manda-Panda Trade & Consult GmbH eingetragen.¹² Laut Eintrag ist diese für drei Auftraggeber tätig. Das Transparenz-Problem dabei: Alle drei sind ebenfalls Agenturen und damit für weitere Kundschaft tätig. Bei einer der Agenturen, Die HimmelsSchreiber, wird Schlauch wiederum selbst als Beschäftigter gelistet.¹³ Auftraggeber dort sind unter anderem KiK und Bilfinger. Doch für welchen der Auftraggeber Schlauch bzw. Manda-Panda Trade & Consult nun tätig wird, verschleiern die Kettenbeauftragungen.

⁸ Registereintrag Lobbyregister, abgerufen am 14.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R001101/26812>

⁹ Registereintrag Agora Strategy Group, abgerufen am 24.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R002490/27138>

¹⁰ Tagesspiegel Online, 17.02.2022: „Fragwürdige Deals der Firma Agora“, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/verkaufe-der-chef-der-munchner-sicherheitskonferenz-termine-und-kontakte-4310914.html>. Siehe auch Spiegel Online, 19.02.2022: „Enthüllungen über Ischinger belasten Münchner Sicherheitskonferenz“, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/zusammenkuenfte-mit-maechtigen-enthuellungen-ueber-ischinger-belasten-muenchner-sicherheitskonferenz-a-c17ec2b5-7a93-4050-8ee9-69bcb2859cf5>

¹¹ Registereintrag Joschka Fischer & Company, abgerufen am 24.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R001093/26516>

¹² Registereintrag Manda-Panda Trade & Consult, abgerufen am 24.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R006247/25481>

¹³ Registereintrag Die HimmelsSchreiber, abgerufen am 24.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R003488/24120>

DAS EUTOP-GEFLECHT

Besonders intensiv greift die umtriebige EUTOP Group auf derartige Kettenbeauftragungen zurück. Die Agentur des der CSU nahestehenden, langjährigen Lobbyisten Klemens Joos steht gleich viermal im Register, jeweils als verschiedene Unterfirmen, die sich wiederum gegenseitig als Auftraggeberinnen benennen. Die für die Lobbyarbeit in Berlin vermutlich maßgebliche Unterfirma EUTOP Berlin gibt gar keine eigenen Auftraggeber an, sondern lediglich die drei anderen EUTOP-Firmen EUTOP International, EUTOP Brussels und EUTOP Europe. Letztere benennt wiederum die meisten Auftraggeber:innen. Doch die Kette der Beauftragungen endet nicht in allen Fällen bei EUTOP Berlin.¹⁴ EUTOP Europe ist zugleich der am häufigsten anzutreffende Auftraggeber im Lobbyregister insgesamt: Gleich 27 verschiedene Beratungsfirmen und Einzellobbyist:innen geben EUTOP Europe als Auftraggeberin an (Stand: 24.11.23). In den allermeisten Fällen dürften diese wiederum nur für einen einzigen der rund 40 EUTOP-Auftraggeber:innen tätig sein. Doch für wen, bleibt völlig unklar.

Dabei wäre diese Information um so relevanter, als es sich bei den 27 EUTOP-Unterauftragnehmer:innen fast ausschließlich um ehemalige Abgeordnete, Staatssekretär:innen oder Ministerialbeamte handelt (siehe Tabelle). Zum Teil stehen diese als selbstständige Berater:innen im Register, zum Teil mit eigenen Unternehmungen. Dazu gehört der ehemalige SPD-Bundestagsabgeordnete Johannes Kahrs mit seiner Firma Duckdalben Consulting.¹⁵ Oder der ehemalige Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer der grünen Bundestagsfraktion, Volker Beck, mit einer Firma namens N.N. Was Beck oder Kahrs für einen der EUTOP-Auftraggeber genau tun, bleibt jedoch genauso unklar wie bei den 26 anderen Unterauftragnehmer:innen. Als einer der wenigen Unterauftragnehmer gibt Volker Beck zumindest ein Gesetz an, das er im Auftrag beeinflussen möchte: das Demokratiefördergesetz. Doch welcher der vor allem aus der Industrie stammenden EUTOP-Auftraggeber ausgerechnet an diesem Gesetz ein erhöhtes Interesse haben sollte, bleibt rätselhaft.

Unter den 27 Unterauftragnehmer:innen von EUTOP finden sich viele ehemalige Politiker:innen von CDU/CSU und SPD. Und mit Trepública gibt es ein weiteres von ehemaligen grünen Politiker:innen gegründetes Beratungsunternehmen, das für EUTOP tätig ist. Betrieben wird Trepública vom langjährigen tourismuspolitischen Sprecher der grünen Bundestagsfraktion, Markus Tressel, gemeinsam mit seinem Bruder, der 16 Jahre Landesgeschäftsführer der Grünen im Saarland war.¹⁶ Die beiden arbeiten für Kundschaft aus dem Tourismusbereich und ebenfalls als Unterauftragnehmer im Auftrag von EUTOP Europe sowie der bereits erwähnten Agentur des ehemaligen FDP-Schatzmeisters Harald Christ, Christ & Company. Für welche der zahlreichen EUTOP- oder Christ-Kund:innen sie unterwegs sind, bleibt aber auch hier unklar. Das Lobbyregister ermöglicht damit einen Einblick in das Geflecht der Ex-Politiker:innen, die inzwischen für EUTOP tätig sind, der sonst kaum zu recherchieren wäre. Doch ohne die Information, für welche Kund:innen und zu welchem Zweck deren Lobbyarbeit erfolgt, bleibt dieser Einblick und damit die Transparenz stark beschränkt.



¹⁴ Registereintrag EUTOP Europe, abgerufen am 16.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R002291/28061>

¹⁵ Registereintrag Duckdalben Consulting, abgerufen am 16.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R001852/27316>

¹⁶ Trepública, abgerufen am 16.01.2024: <https://trepública.de/#wer-wir-sind>

Das EUTOP-Geflecht: Unterauftragnehmer:innen der Lobbyagentur EUTOP

EUTOP-Unterauftragnehmer	Partei	Vorherige politische Ämter oder Mandate
1 Duckdalben Consulting (Johannes Kahrs)	SPD	MdB 1998–2020
2 ipc Unternehmensberatung (Martina Krogmann)*	CDU	Staatssekretärin in Niedersachsen 2010–2013, MdB 1998–2010
3 N.N. (Volker Beck)	Bündnis 90/Die Grünen	MdB 1994–2017
4 Omega Networking (Volker Hoff)	CDU	Minister in Hessen 2006–2009, MdL Hessen 1991–2010
5 TKM Consulting (Martin Dörmann)	SPD	MdB 2002–2017
6 Trepublica (Markus Tressel)	Bündnis 90/Die Grünen	MdB 2009–2021
7 Uwe Beckmeyer	SPD	Parlamentarischer Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium 2013–2018
8 Hans Bernhard Beus	unbekannt	Staatssekretär im Bundesfinanzministerium 2010–2013 und im Bundesministerium des Innern 2008–2010
9 Leo Dautzenberg	CDU	MdB 1998–2011
10 Karl Heinz Florenz	CDU	MdEP 1989–2019
11 Sven Halldorn	unbekannt	Abteilungsleiter im Bundeswirtschaftsministerium 2011–2014
12 Ursula Heinen-Esser	CDU	Ministerin in NRW 2018–2022, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundeslandwirtschaftsministerium 2007–2013, MdB 1998–2013
13 Günter Heiß	CDU	Bundeskanzleramt – Koordinator Nachrichtendienste 2010–2018, Präsident Verfassungsschutz Niedersachsen 2007–2009
14 Bernhard Heitzer	FDP	Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium 2009–2014, Präsident Bundeskartellamt 2007–2009
15 Wolfgang Herrmann	unbekannt	Präsident TU München 1995–2019
16 Dieter-Lebrecht Koch	CDU	MdEP 1994–2019
17 Hans-Ulrich Krüger	SPD	MdB 2002–2009 & 2013–2017
18 Josef Leinen	SPD	MdEP 1999–2019
19 Franz-Josef Lersch-Mense	SPD	Minister in NRW 2015–2017, Chef der Staatskanzlei NRW 2010–2017
20 Clemens Neumann	unbekannt	Abteilungsleiter im Bundeslandwirtschaftsministerium 2006–2019
21 Alexander Pickart Alvaro	FDP	Vizepräsident Europaparlament 2011–2014, MdEP 2004–2014
22 Christine Scheel	Bündnis 90/Die Grünen	MdB 1994–2012
23 Rainer Spiering	SPD	MdB 2013–2021
24 Ernst Stetter	SPD	Generalsekretär Foundation for European Progressive Studies (FEPS) 2008–2019
25 Ludwig Stiegler	SPD	MdB 1980–2009
26 Volkmar Vogel	CDU	Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium des Innern 2020–2021, MdB 2002–2021
27 Gerald Weber	unbekannt	nicht bekannt

* für EUTOP bis 24.11.23 tätig

MdB = Mitglied des Bundestages, MdEP = Mitglied des Europäischen Parlaments, MdL = Mitglied des Landtags

Die Tabelle zeigt alle selbstständigen Lobbyist:innen und Dienstleister, die im Auftrag der Lobbyagentur EUTOP tätig sind. Für welche EUTOP-Kunden genau, lässt sich bislang nicht feststellen. Auffällig ist, dass nahezu alle Personen ehemalige politische Entscheidungsträger:innen sind. Die ersten 6 sind Beratungsfirmen, in Klammern sind die dahinter stehenden Ex-Politiker:innen genannt.

Kettenbeauftragungen verstellen Blick

Hinzu kommt, dass Lobby-Dienstleistende ihre Aufträge an Unterauftragnehmer:innen weitergeben können. Das können sowohl andere Agenturen als auch selbstständige Einzellobbyist:innen sein. Bei solchen Beauftragungsketten geht die Information verloren, welche:r Unterauftragnehmer:in für welche:n Auftraggeber:in tätig ist. Zusammen mit dem Fehlen der Angabe, auf welche Gesetze oder Entscheidungen die Lobbyarbeit zielt, sind die Wege der (versuchten) Einflussnahme kaum mehr nachzuvollziehen, wie im Folgenden deutlich wird.

Gesetzesreform erhöht Aussagekraft

Mit der im Oktober 2023 beschlossenen Reform des Gesetzes wird das Lobbyregister endlich aussagekräftiger. Die Informationen, wozu Lobbyarbeit betrieben wird, werden damit zukünftig nachvollziehbarer und verbindlich. Das reformierte Gesetz verpflichtet alle eingetragenen Lobbyakteure – nicht nur Agenturen, sondern auch Unternehmen, NGOs, Verbände etc. –, künftig präzise zu benennen, welche Gesetze oder Prozesse im Rahmen der Interessenvertretung beeinflusst werden sollen. Darüber hinaus müssen Lobby-Dienstleistende auch in ihrem eigenen Registereintrag vermerken, wenn sie einen Auftrag ganz oder teilweise an eine:n Unterauftragnehmer:in weiterreichen und an wen genau. Positiv an der Neuregelung ist zudem, dass nicht nur vom Bundestag zu beschließende Gesetze benannt werden müssen. Wenn sich die Lobbyarbeit auf die Position der Bundesregierung zu einem Gesetzesvorhaben der EU bezieht, muss dies ebenfalls vermerkt werden. Zudem sind Lobbyakteure künftig verpflichtet, Stellungnahmen und Gutachten, die wesentliche Argumente oder Positionen in Bezug auf konkrete Regelungsvorhaben enthalten¹⁷, direkt im Lobbyregister hochzuladen. Damit wird nicht nur sichtbar, auf welche Vorhaben die Lobbyarbeit zielt, sondern auch, mit welcher inhaltlichen Stoßrichtung. Allein diese Neuerungen erhöhen die Aussagekraft des Registers deutlich.



Foto: chaddy.wikimedia commons CC BY-SA.40

Im Lobbyregister müssen dank der Reform nun auch verbindlich Angaben dazu gemacht werden, welche Gesetze beeinflusst werden sollen.

Transparentere Finanzen

Die Reform schafft auch mehr Transparenz über die Finanzen: Bisher konnten Angaben zu den Lobbyausgaben von Lobbyakteuren und auch zu ihrer Finanzierung ohne nennenswerte Konsequenzen verweigert werden.¹⁸ Diese Möglichkeit besteht nun nicht mehr.

¹⁷ Vgl. Paragraf 3 Absatz 1 Nr. 5 LobbyRG in der zum 1. März 2023 in Kraft tretenden Fassung, https://www.bundestag.de/resource/blob/986858/40e-5370aa48e69954306b58f81f8e106/2024-01-18_Vorabfassung_LobbyRG2024.pdf

¹⁸ Aktuell (Stand 23. Januar 2024) haben 508 Akteure die Angabe zu ihren Lobbyaufwendungen verweigert. 408 verweigerten Angaben zu Schenkungen und 341 zu Zuwendungen der öffentlichen Hand. Angaben zum Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht wurden von 616 Akteuren verweigert. Allerdings resultiert die Verweigerung zumindest bei einigen Organisationen aus einem Missverständnis. So verweigert etwa die Deutsche Gesellschaft zur Förderung der Unterwasserarchäologie die Angabe zu den Aufwendungen mit der Begründung, dass rein ehrenamtlich gearbeitet werde und daher keine Ausgaben anfallen. Jedoch sollten auch keine oder geringe Ausgaben vermerkt werden. Es handelt sich hier also nicht um gezielte Intransparenz, sondern schlicht um ein Missverständnis über Funktionsweise und Anforderungen des Lobbyregistergesetzes.

Darüber hinaus sind präzisere Informationen über die Finanzierung gefordert: Lobby-Dienstleister:innen müssen in Zukunft das jeweilige finanzielle Volumen ihrer Lobbyaufträge transparent machen. Somit wird sichtbar, wie viel eine Lobbyagentur von welchen Kund:innen jeweils erhält. Alle anderen Akteure sind verpflichtet, ihre Hauptfinanzierungsquellen zu nennen und zusätzlich, detaillierter als zuvor, öffentliche Zuwendungen, Spenden/Schenkungen sowie neuerdings auch Mitgliedsbeiträge.

Mitgliedsbeiträge waren von der geltenden Regelung bislang ausgenommen. Das führte zu einem starken Ungleichgewicht zulasten von Organisationen, die sich hauptsächlich über Spenden finanzieren. Von ihnen wird aktuell – bis zum Inkrafttreten des reformierten Gesetzes – ein unverhältnismäßig hoher Grad an Transparenz verlangt: Alle Spenden über der Schwelle von 20.000 Euro müssen namentlich offengelegt werden, egal ob die Spende von einer Privatperson oder von einem Unternehmen stammt. Durch Spenden finanzieren sich viele zivilgesellschaftliche, gemeinnützige Organisationen wesentlich. Dagegen müssen Wirtschaftsverbände bislang vergleichsweise wenig offenlegen, da sie sich in der Regel nicht über Spenden finanzieren. Es ist daher eine Verbesserung, dass künftig auch die Herkunft von Mitgliedsbeiträgen offengelegt werden muss. Allerdings gilt dies nur, wenn der Beitrag die Schwelle von 10.000 Euro *und* zehn Prozent der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen

TOP 12 der Verbände mit den höchsten Lobbyausgaben*

	Unternehmen	Register Nr.	Branche	Lobbyausgaben (Mio. €, 2022)*	Lobbyist*innen** (02/2024)
1	Gesamtverband der deutschen Versicherungswirtschaft e.V.	R000774	Finanzen	15.390.000 €	88
2	Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.	R001211	Zivilgesellschaft	10.840.000 €	69
3	Verband der Automobilindustrie e.V.	R001243	Automobil	9.250.000 €	52
4	Verband der Chemischen Industrie e.V.	R000476	Chemie	8.920.000 €	65
5	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.	R000534	Branchenübergreifend	8.410.000 €	87
6	Der Mittelstand, BVMW e.V. Bundesverband mittelständische Wirtschaft	R001657	Branchenübergreifend	8.170.000 €	10
7	Handelsverband Deutschland – HDE – e. V.	R000479	Handel	7.230.000 €	20
8	BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.	R000888	Energie	7.220.000 €	57
9	VKU – Verband kommunaler Unternehmen e.V.	R000098	Branchenübergreifend	6.760.000 €	73
10	Bundesverband deutscher Banken e.V.	R001458	Finanzen	6.350.000 €	66
11	ZVEI e. V. – Verband der Elektro- und Digitalindustrie	R002101	Elektro	5.030.000 €	27
12	Wirtschaftsrat der CDU e.V.	R001795	Branchenübergreifend	4.900.000 €	28
X	LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.	R000176	Zivilgesellschaft	300.000 €	8

* Verbände, die im Lobbyregister unplausibel hohe Angaben zu ihren Lobbyausgaben gemacht haben, haben wir aus der Liste entfernt. Ein häufiger Fehler ist es, das gesamte Jahresbudget als Lobbyaufwendungen im Register zu vermerken.

** Die Lobbyausgaben müssen im Lobbyregister einmal jährlich aktualisiert werden, spätestens 6 Monate nach Ablauf des letzten Geschäftsjahres. Die Zahlen für 2023 sind daher noch nicht verfügbar. Die Angaben erfolgen in Stufen von 10.000 Euro. Wir listen hier die untere Grenze der Ausgaben auf. Stand: Februar 2024.

*** Im Lobbyregister ausgewiesen als „Beschäftigte, die die Interessenvertretung unmittelbar ausüben“. Das sind in der Regel Beschäftigte, die in unmittelbarem Kontakt zu politischen Entscheidungsträger:innen stehen, etwa bei Gesprächen. Diese Personen sollen im Lobbyregister namentlich ausgewiesen werden.

übersteigt.¹⁹ Die gleiche Schwelle gilt künftig auch für Spenden. Insofern schafft die Offenlegungspflicht der Herkunft von Mitgliedsbeiträgen ein stärkeres Gleichgewicht bei den Transparenzanforderungen an spendenfinanzierte Organisationen und Wirtschaftsverbände. Ungenügend ist dennoch, dass nun auch dem absoluten Betrag nach sehr hohe Spenden oder Beiträge nicht transparent gemacht werden müssen, wenn ihnen entsprechend hohe Gesamteinnahmen gegenüberstehen.²⁰ In der vom Bundeskabinett beschlossenen Fassung des Gesetzentwurfs war noch vorgesehen, dass Einzelzuwendungen immer offengelegt werden müssen, wenn sie höher als 100.000 Euro sind. Auf dem Weg in den Bundestag verschwand diese Regelung allerdings aus dem Gesetzestext.²¹ Zwar war die vorherige Schwelle von 20.000 Euro unverhältnismäßig niedrig. Doch der vollständige Wegfall einer Offenlegungspflicht für dem Betrag nach sehr hohe Zuwendungen verschleiert mögliche Einflussnahmen durch sie zu stark. Unterm Strich sind die neuen Regeln zur Finanztransparenz dennoch positiv zu bewerten.

Transparente Drehtür

Eine weitere Verbesserung ist die höhere Transparenz darüber, wer aus dem Bundestag oder den Bundesministerien in einen Lobbyjob wechselt oder einer Lobby-Nebentätigkeit nachgeht. Wer aus der Politik in die Lobbyarbeit geht, muss eine Funktion in der Politik, die weniger als fünf Jahre zurückliegt, im Eintrag im Lobbyregister angeben. Hilfreich ist in diesem Zusammenhang, dass künftig nicht mehr nur für die unmittelbare Interessenvertretung eingesetzte Beschäftigte namentlich benannt werden müssen, sondern auch Personen, die etwa als Aufsichtsrat Interessenvertretung betreiben. Das ersetzt zwar keine Ausweitung der Karenzzeit-Regelung (siehe Kapitel Seitenwechsel), macht aber erstmals sichtbar, wie eng die personelle Verflechtung zwischen bestimmten Lobbyakteuren und den politischen Institutionen tatsächlich ist.

Durchsetzung der Regeln, Kontrolle der Angaben

Die Verlässlichkeit der Angaben im Register lässt an vielen Stellen noch zu wünschen übrig. Das betrifft etwa unplausibel niedrige Angaben (siehe Abschnitt Lobbydienstleister im Fokus). Es finden sich auch fehlerhafte Angaben, die offensichtlich auf Missverständnissen beruhen, etwa wenn Organisationen statt der Anzahl der beschäftigten Lobbyist:innen die Anzahl aller Beschäftigten angeben. Im Juni 2023 gab die das Register führende Bundestagsverwaltung an, über 2.000 Mails verschickt zu haben, um auf fehlerhafte Einträge hinzuweisen.²² Bei rund 6.000 Einträgen im Register insgesamt ist das eine durchaus beachtliche Zahl.

Dass die Verlässlichkeit der Informationen im Register trotz solcher Bemühungen noch unzureichend ist, stellte auch der Gesetzgeber fest. In der Begründung zur Gesetzesverschärfung heißt es: „In der bisherigen Anwendungspraxis des Lobbyregisters ist aufgefallen, dass

¹⁹ Vgl. Paragraf 3 Absatz 1 Nr. 8d,e LobbyRG in der zum 1. März 2023 in Kraft tretenden Fassung, https://www.bundestag.de/resource/blob/986858/40e5370aa48e69954306b58f81f8e106/2024-01-18_Vorabfassung_LobbyRG2024.pdf

²⁰ Nimmt eine Organisation beispielsweise fünf Mio. Euro Spenden im Jahr ein, muss die Herkunft einer einzelnen Spende erst ab 500.000 Euro offengelegt werden.

²¹ LobbyControl, 19.06.2023: „Ampel will Lobbyregister besser machen“, <https://www.lobbycontrol.de/lobbyregister/ampel-will-lobbyregister-besser-machen-109559/>

²² Redaktionsnetzwerk Deutschland, 23.06.23: „Warum das Lobbyregister – bislang – nicht funktioniert“, <https://www.rnd.de/politik/lobbyregister-wie-fehlerhafte-eintraege-transparenz-verhindern-ZB4PGSNF25FJZHVRTAAD7QNNVM.html>

Registereinträge ein sehr unterschiedliches Niveau der Datenqualität haben.²³ Als Schlussfolgerung daraus erhält die Bundestagsverwaltung mit der Reform mehr Kompetenzen, um unrichtigen Einträgen eigeninitiativ nachzugehen, sowie mehr personelle Ressourcen. Das ist zu begrüßen.

Jedoch wäre empfehlenswert, für die Aufsicht über das Lobbyregister eine eigene, funktional unabhängige Stelle einzurichten. Derzeit untersteht die Aufsicht mit der Bundestagspräsidentin einer Parteipolitikerin, was gerade im Streitfall zu Glaubwürdigkeitsproblemen und Interessenkonflikten führen kann. Eine solche unabhängige Stelle könnte zudem weitere Aufgaben im Bereich von Transparenz- und Integritätsregeln übernehmen. Zu diesem grundlegenden Schritt war die Ampel allerdings nicht bereit.

Begrenzte Ausweitung des Anwendungsbereichs

Einer der Streitpunkte zwischen Union und SPD bei den Verhandlungen über das ursprüngliche Lobbyregistergesetz war der Anwendungsbereich. Konkret ging es darum, bis zu welchen Hierarchieebenen in den Bundesministerien Lobbyarbeit vom Gesetz erfasst werden soll. Die SPD sprach sich damals dafür aus, die Ministerien insgesamt einzubeziehen, die Union wollte das lediglich auf die Minister:innen begrenzen. Der Kompromiss bestand darin, die Lobbyarbeit bis zur Ebene der Unterabteilungsleitung als Interessenvertretung im Sinne des Gesetzes zu definieren.

Bei den Ampel-Koalitionsverhandlungen wurde diese Begrenzung des Anwendungsbereichs erneut Thema: Im Koalitionsvertrag kündigte die Ampel an, die Ministerien bis hinunter zur Referent:innen-Ebene einzubeziehen.²⁴ Das ist wichtig, da gerade die Fachreferate die meisten Gesetzentwürfe erarbeiten und formulieren. Diese Ebene sollte entsprechend nicht aus einem Lobbytransparenzgesetz ausgeklammert werden.

Doch obwohl die Ampel durchaus ambitionierte Verbesserungen beim Gesetz beschloss, endete der Reformwille ausgerechnet an diesem, sogar im Koalitionsvertrag vereinbarten, Punkt. Zwar enthielt die vom Bundeskabinett beschlossene Fassung des Gesetzentwurfs noch die entsprechende Formulierung. Sie verschwand jedoch – wie schon zentrale Aspekte der Offenlegungspflicht bei Mitgliedsbeiträgen und Spenden (siehe Abschnitt Transparentere Finanzen) – auf dem Weg in den Bundestag. Das reformierte Gesetz bezieht die Fachreferate zwar ein, aber begrenzt auf die Lobbyarbeit gegenüber Referatsleitungen, nicht gegenüber den Referaten insgesamt.

Ausnahmen

In einem weiteren Punkt hielt sich die Ampel nicht an ihren Koalitionsvertrag: bei der Ausnahme von der Registrierungspflicht für die wichtigen Akteursgruppen der Kirchen, anderer Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Dabei hatten gerade diese Ausnahmen in der letzten Wahlperiode für viel Kritik

²³ Bundestagsdrucksache 20/7356, 20.06.2023. „Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lobbyregistergesetzes“, S. 34, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/073/2007346.pdf>

²⁴ Konkret heißt es im Koalitionsvertrag: „Wir werden [...] Kontakte ab Referentenebene einbeziehen“, S. 10, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/93bd8d9b17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf>

gesorgt: Insbesondere Grüne und FDP kritisierten aus der Opposition heraus die pauschale Ausnahme für diese wichtigen Akteursgruppen massiv.²⁵ Umso ernüchternder ist es, dass diese nach der Reform gänzlich unverändert fortbesteht.

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Die Ausweitung und Verschärfung des Lobbyregistergesetzes schafft insgesamt eine höhere Transparenz und klarere Regeln für den Lobbyismus. Die Ampel hat mit der Verschärfung des Gesetzes insgesamt überzeugende Arbeit geleistet. Neben den hier beschriebenen größeren Änderungen gibt es eine Vielzahl kleinerer Verbesserungen. Auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern mit verpflichtenden Lobbyregistern oder mit dem EU-Transparenzregister schneidet Deutschland nun gut ab.

Anfang März 2024 hat die Bundesregierung zudem eine Regelung für eine Lobby-Fußspur für Gesetze als Ergänzung zum Lobbyregister verabschiedet. Diese reicht zwar nicht weit genug, erhöht aber dennoch gemeinsam mit dem reformierten Lobbyregister die Nachvollziehbarkeit von Lobbyeinflüssen (siehe nächstes Kapitel).

Beim Lobbyregistergesetz selbst sollten die noch bestehenden zentralen Schwächen ausgebaut werden:

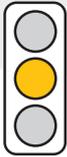
- Der Anwendungsbereich sollte die Interessenvertretung gegenüber den Fachreferaten der Bundesministerien insgesamt umfassen und nicht nur die Referatsleitung.
- Die Ausnahme von der Registrierungspflicht für Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Kirchen und Religionsgemeinschaften sollte aufgehoben werden. Um der besonderen grundrechtlichen Situation gerecht zu werden, könnte auf einige verpflichtende Angaben verzichtet werden.
- Dem Betrag nach sehr hohe Zuwendungen an im Lobbyregister eingetragene Akteure sollten samt Herkunftsangabe transparent gemacht werden. Konkret sollte die mit der Reform eingeführte relative Offenlegungsschwelle durch eine absolute ergänzt werden. Dies gilt insbesondere, wenn die Zuwendung nicht von natürlichen Personen, sondern von Unternehmen, Stiftungen oder Verbänden stammt.
- Die Führung des Lobbyregisters sollte an eine funktional unabhängige Stelle übertragen werden, die dann auch weitere Aufgaben im Bereich der Transparenz und Korruptionsprävention übernehmen könnte. Diese Stelle sollte mit ausreichenden Kompetenzen und genügend Personal ausgestattet sein, um die gesetzlichen Vorgaben umfassend durchzusetzen.
- Zur effektiven Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben sollte die maximal mögliche Bußgeldhöhe von derzeit 50.000 Euro deutlich erhöht werden.

²⁵ Vgl. SZ Online, 03.03.2021: „Lobbyregister: Enttäuschung bei Opposition und Beobachtern“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-lobbyregister-enttaeuschung-bei-opposition-und-beobachtern-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210303-99-671524> sowie die Rede von Britta Haßelmann (MdB) am 11.09.2020 im Bundestag: <https://www.gruene-bundestag.de/parlament/bundestagsreden/lobbyregister-1>

Transparenz der Einflüsse Dritter bei Gesetzesvorhaben – Lobby-Fußspur

Ob Autoindustrie, Finanzbranche oder NGOs – verschiedene Interessengruppen versuchen, Einfluss auf die Gesetzgebung zu nehmen. Während das Lobbyregister Transparenz über die verschiedenen Lobbyakteure, ihre Finanzierung und Auftraggeber:innen herstellt, bleibt bislang unklar, in welcher Hinsicht tatsächlich Einfluss auf ein Gesetz genommen wurde. Daher fordern wir schon lange eine Lobby-Fußspur für Gesetze als Ergänzung zum Lobbyregister. Nach langem Zögern beschloss das Bundeskabinett Anfang März 2024 endlich eine entsprechende Regelung – die im Kern in die richtige Richtung weist, aber zugleich klar hinter unseren Erwartungen zurückbleibt. Die neue Regelung lässt den Ministerien viel Spielraum dabei, welche Angaben sie zum Einfluss von Lobbyist:innen tatsächlich machen müssen.

UNSERE BEWERTUNG



→ Die neue Regelung weist in die richtige Richtung, reicht aber nicht aus. Die Ampel springt daher von Rot nur auf Gelb.

HINTERGRUND

Während das Lobbyregister Lobbyist:innen zu Transparenz verpflichtet, setzt die Lobby-Fußspur bei den politischen Institutionen an. Ziel einer solchen Maßnahme – auch als exekutiver bzw. legislativer Fußabdruck bezeichnet²⁶ – ist es, Ministerien und Fraktionen zu verpflichten offenzulegen, auf welche Weise Interessenvertreter:innen an der Entstehung von Gesetzen beteiligt waren oder versuchten, darauf einzuwirken. Dazu gehört die Offenlegung von Dokumenten sowie von Gesprächsterminen zwischen Politik und Lobbyvertreter:innen.

Eine solche Lobby-Fußspur für Gesetze wäre eine wichtige Ergänzung zum Lobbyregister. Sie würde darüber informieren, welche Interessengruppen an der Entstehung eines Gesetzes beteiligt waren, welche Interessen jeweils berücksichtigt wurden und wie ausgewogen die Beteiligung war, ob sich zum Beispiel das Bundesfinanzministerium bei einem Gesetz zur Bankenregulierung ausschließlich mit dem Bankenverband beriet.

Die Transparenz über die Beteiligung Dritter schafft Anreize für die Politik, stärker auf Ausgewogenheit zu achten, bzw. aktiv zu vermeiden, Gesetzentwürfe nur mit einigen wenigen zu beraten, etwa besonders gut vernetzten, finanz- oder lautstarken Interessengruppen. Darüber hinaus erleichtert die Lobby-Fußspur dem Parlament die demokratische Kontrolle der Regierung und liefert den Medien Informationen über verschiedene Interessenlagen und Argumentationen, die einer differenzierten Berichterstattung zugutekommen.

Für Lobbyist:innen ist die Frühphase der Entstehung von Gesetzen besonders interessant, da die Einflussmöglichkeiten umso größer sind, je weniger Formulierungen bereits festgeklopft wurden. Die meisten Gesetze werden durch die Bundesregierung in den Bundestag

²⁶ Zur Begriffsverwendung siehe LobbyControl, 2023: „Lobby-Fußspur für Gesetze“. Lobbypedia, https://lobbypedia.de/wiki/Lobby-Fußspur_für_Gesetze



Foto: Christian Mang/LobbyControl

Zum Auftakt der Koalitionsverhandlungen im Herbst 2021 forderten wir mit einer großen Aktion, dass die Lobby-Fußspuren endlich sichtbar gemacht werden.

eingbracht, erarbeitet werden sie dabei zuvor in den Fachreferaten der jeweils zuständigen Bundesministerien. Dieser erste Entwurf, der sogenannte Referentenentwurf, wird inhaltlich mehrfach überarbeitet. Bevor er als Gesetzentwurf eingebracht wird, beteiligt das zuständige Ministerium meist Verbände und andere Interessenvertretungen, indem zu Stellungnahmen zu dem Gesetz aufgefordert wird oder mündliche Anhörungen durchgeführt werden. Geregelt ist diese sogenannte Verbändebeteiligung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).²⁷ Die Beteiligung geschieht darüber hinaus informell im Rahmen von Gesprächen auf Veranstaltungen oder durch Schriftwechsel außerhalb der formalen Verbändebeteiligung. Entsprechend uneinsichtig bleibt ein Teil der (möglichen) Einflussnahme von Interessengruppen in dieser Phase der Entstehung eines Gesetzes.

Seit 2018 veröffentlichen die Bundesministerien immerhin Stellungnahmen, die im Rahmen der Verbändebeteiligung bei ihnen eingegangen sind.²⁸ Eine umfassende Transparenz über die Beteiligung Dritter an der Gesetzesformulierung schafft das jedoch keineswegs: Die Veröffentlichung erfolgt nur mit Zustimmung der Urheber:innen, sie beschränkt sich auf das formale Verfahren und Informationen über Gesprächstermine bleiben vertraulich.

Bei den Verhandlungen der früheren Groko zwischen CDU/CSU und SPD über das Lobbyregistergesetz 2020/21 spielte die Frage der Einführung einer Lobby-Fußspur für die Gesetzgebung eine wichtige Rolle. Während die SPD-Bundestagsfraktion und das sozialde-

²⁷ Bundesregierung, 30.07.2020: „Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien“, Paragraphen 47, 48, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/ministerium/ggo.pdf>

²⁸ Bundesregierung, 2018: „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz im Gesetzgebungsverfahren“, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1557560/94f79bf40a28b144aea4c49689d538b/2018-11-15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf>

mokratisch geführte Bundesjustizministerium darauf drangen, die Fußspur gemeinsam mit dem Lobbyregister einzuführen, sprachen sich die Unionsfraktion und das CSU-geführte Bundesinnenministerium dagegen aus. Die Fußspur wurde zu einem der zentralen Konfliktthemen bei den Verhandlungen, die daran sogar vollständig zu scheitern drohten.²⁹ Im damals SPD-geführten Justizministerium lag bereits ein entsprechender Gesetzesentwurf vor – die SPD gab jedoch schließlich dem Widerstand der Union nach.³⁰ Dass das Lobbyregistergesetz dann ohne die ergänzende Fußspur im Frühjahr 2021 beschlossen wurde, sorgte für viel Kritik, unter anderem von Grünen und FDP. Der heutige Bundesjustizminister und damalige Politische Geschäftsführer der FDP-Fraktion, Marco Buschmann, kommentierte den Kompromiss der Groko damals mit folgenden Worten: „Es fehlt auch ein exekutiver Fußabdruck, der transparent macht, wer auf welcher Basis und aufgrund welcher Quellen welche Maßnahmen ins Werk setzen möchte.“³¹



Unter der damaligen Ministerin Christine Lambrecht erarbeitete das Justizministerium einen durchaus gelungenen Formulierungsvorschlag für eine Lobby-Fußspur.

Foto: CC BY 2.0 U.S., Secretary of Defence

ENTWICKLUNG IN DIESER LEGISLATURPERIODE

Kurz vor der Bundestagswahl hatten sich alle drei späteren Ampel-Parteien somit sehr deutlich für eine Lobby-Fußspur ausgesprochen. Entsprechend fand das Vorhaben neben der Nachschärfung des Lobbyregisters explizite Erwähnung im Koalitionsvertrag. Dort heißt es, „Einflüsse Dritter im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und bei der Erstellung von Gesetzesentwürfen“ sollten „umfassend“ offengelegt werden.³²

Zudem übernahm nun Marco Buschmann, der sich zuvor engagiert für die Fußspur ausgesprochen hatte, das Justizministerium. Das Innenministerium, das sich unter Seehofer noch quergestellt hatte, ging an die SPD, die 2020/21 darauf gedrungen hatte, die Fußspur für Gesetze gemeinsam mit dem Lobbyregister einzuführen.

Die Ausgangslage stellte sich damit günstig dar: Ein Formulierungsvorschlag für das Gesetz lag vor und alle beteiligten Parteien hatten sich im Grundsatz geeinigt. Dennoch blieb die Beschlussfassung zur Fußspur nun stecken. War aus Koalitionskreisen zu Beginn der Wahlperiode noch zu hören, man strebe die Einführung möglichst zeitnah an, wurden die

²⁹ Siehe dazu ausführlich LobbyControl, 2021: „Lobbyreport 2021“, S. 20–24, https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf

³⁰ Wir veröffentlichten den Gesetzesvorschlag: LobbyControl, 09.03.2021: „Von Union abgelehnt: Vorschlag des Justizministeriums für einen Lobby-Fußabdruck“, <https://www.lobbycontrol.de/lobby-fussspur/von-union-abgelehnt-vorschlag-des-justizministeriums-fuer-einen-lobby-fussabdruck-85591/>

³¹ FDP-Bundestagsfraktion, 03.03.2021: „Buschmann: Lobbyregister muss alle Arten von Interessenvertretung umfassen und gleichbehandeln“, <https://www.fdpbt.de/buschmann-lobbyregister-muss-alle-arten-interessenvertretung-erfassen-und-gleichbehandeln>

³² Bundesregierung, 2021: „Mehr Fortschritt wagen. Koalitionsvertrag 2021–2025“, S. 10, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/93bd8d9b-17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>

Äußerungen nun vager. Zwar betonte der Grünen-Fraktionsvize Konstantin von Notz Anfang März 2022 anlässlich der Einführung des Lobbyregisters, die Offenlegung der Einflüsse Dritter bei Gesetzesvorhaben werde weiterhin angestrebt.³³ Doch während 2023 die Arbeit an der Reform des Lobbyregistergesetzes wieder aufgenommen wurde, blieb es in Bezug auf die Fußspur bei weiteren Ankündigungen.

Aus Koalitionskreisen war nun zu hören, man plane eine konkrete Regelung parallel zur ersten Lesung der Lobbyregisterreform im Juni 2023 vorzulegen. Daraus wurde jedoch nichts. Das war auch deshalb bedauerlich, da so bei der Sachverständigenanhörung zur Lobbyregisterreform im September 2023 die Bezüge zu einer Fußspur-Regelung nicht sinnvoll diskutiert werden konnten. Dabei war der inhaltliche Zusammenhang mit der geplanten Fußspur-Regelung offensichtlich: Im reformierten Lobbyregistergesetz ist eine Pflicht für Interessenvertreter:innen verankert, Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben direkt im Lobbyregister hochzuladen.

Vertreter:innen verschiedener Verbände kritisierten diesbezüglich, dass die Verantwortung für Transparenz von den Behörden auf die Lobbyseite verlagert werden würde, da sie nun Stellungnahmen selbstständig hochladen sollten.³⁴ Zudem wurde in der Anhörung die Befürchtung geäußert, mit der Regelung im Lobbyregistergesetz würde der Handlungsdruck auf die Ampelkoalition sinken, ihre Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag überhaupt noch umzusetzen.³⁵

Die im reformierten Lobbyregistergesetz vorgesehene Regelung kann jedoch eine Lobby-Fußspur nach unseren Vorstellungen nicht ersetzen, denn die in das Lobbyregister hochzuladenden „grundlegende[n] Stellungnahmen und Gutachten sind insbesondere solche, die wesentliche Argumente oder Positionen in Bezug auf konkrete Regelungsvorhaben enthalten“.³⁶ Sie haben damit einen allgemeineren Charakter, werden zu einem frühen Zeitpunkt veröffentlicht und beinhalten auch solche schriftlichen Eingaben, die sich auf nicht weiterverfolgte Gesetzesvorhaben sowie Verordnungen oder Richtlinien der EU beziehen.

Die im Rahmen einer Lobby-Fußspur nach unseren Vorstellungen veröffentlichten Informationen sollten dagegen umfassender sein und über alle an der Gesetzesarbeitung beteiligten Akteur:innen informieren. Sie sollte auch Transparenz über Termine und Treffen mit Interessenvertretungen herstellen. Eine solche Regelung würde das Lobbyregister gut ergänzen.

Doch als das Bundeskabinett schließlich am 6. März 2024 eine Regelung für einen „exekutiven Fußabdruck“ verabschiedete, wurde deutlich: Die Bundesregierung hat sich für einen anderen Ansatz entschieden. Statt alle schriftlichen Eingaben und Treffen zu einem Rechtsetzungsvorhaben zu veröffentlichen, sollen die Ministerien lediglich darstellen, „inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurf beigetragen haben.“³⁷

³³ Im Wortlaut: „Unser Ziel bleibt der legislative Fußabdruck“, Tagesschau.de, 01.03.2022: „Neues Lobbyregister scharf gestellt“, <https://www.tagesschau.de/inland/lobbyregister-bundestag-101.html>

³⁴ Siehe zum Beispiel die Stellungnahmen der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol) und des Verbandes der Chemischen Industrie (VCI) zur Anhörung am 19.09.2023, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a01_wahlpruefung_immunitaet_geschaeftsordnung/oeffentliche_anhoerungen/965536-965536

³⁵ So der Sachverständige von Transparency International. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, 19.09.2023: Wortprotokoll zur 24. Sitzung, S. 11, https://www.bundestag.de/resource/blob/969820/3c00d0fb891a7bbecff35130f739ab8d/wortprotokoll_lobbyregister.pdf

³⁶ Lobbyregistergesetz (LobbyRG), konsolidierte Vorabfassung der zum 1. März 2024 in Kraft tretenden Fassung, https://www.bundestag.de/resource/blob/979166/41e2fcd8df9a33945ada121020cc123b/20231116_Vorabfassung_LobbyRG2024.pdf

³⁷ Bundesministerium des Innern, 2024: „Entwurf einer Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGÖ) zur Umsetzung der Vorhaben ‚Exekutiver Fußabdruck‘ und ‚Synopse‘“. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/ggo-fussabdruck-synopsenpflicht.pdf>

Damit bleibt die Ampelkoalition deutlich hinter dem in der letzten Wahlperiode erarbeiteten Gesetzentwurf zurück. Von einer umfassenden Dokumentation und Veröffentlichung aller Lobbytermine und schriftlicher Eingaben zu einem Gesetzgebungsvorhaben ist nun keine Rede mehr. Stattdessen müssen die Beamtinnen und Beamten in den Ministerien bei jedem Austausch mit Lobbyist:innen prüfen, ob sich daraus ein „wesentlicher“ Einfluss auf den Inhalt eines Gesetzentwurfs ergeben hat. Nur dazu sind dann in der Gesetzesbegründung entsprechende Angaben zu machen. Lobbyeinflüsse werden also nur dann sichtbar, wenn sie sich tatsächlich auf den Rechtsakt ausgewirkt haben, also gewissermaßen „erfolgreich“ waren.

Die Regelung lässt den Ministerien somit viel Spielraum, in welchem Umfang sie künftig Lobbyeinflüsse tatsächlich offenlegen. Welcher Einfluss als wesentlich gilt, ist schließlich interpretationsfähig. Es wird damit stark vom politischen Willen abhängen, wie transparent und nachvollziehbar der Lobbyeinfluss auf Gesetzentwürfe der Bundesregierung letztlich wird. Ein Gesamtbild der Beteiligung und des Einflusses Dritter auf ein Gesetz ergibt sich so jedenfalls nicht. Dabei ist es für den Bundestag und die Öffentlichkeit durchaus relevant zu wissen, welche Argumente nicht berücksichtigt wurden und wie ausgewogen Interessengruppen beteiligt waren.

Diese Auffassung haben auch die Ampel-Koalitionspartner durchaus vertreten. So sagte der zuständige Fachpolitiker der SPD, Johannes Fechner, noch Ende 2023 anlässlich der Verabschiedung des neuen Lobbyregistergesetzes: „Wir müssen auch den sogenannten exekutiven Fußabdruck einführen, also eine Regelung, die dafür sorgt, dass die Lobbyistenkontakte zur Bundesregierung klar und nachvollziehbar sind. Dazu erwarten wir von der Bundesregierung einen Vorschlag.“³⁸

Die damit von Fechner geforderte Veröffentlichung von Lobbyterminen, auch „Kontakttransparenz“ genannt, sollte auch nach dem Beschluss des SPD-Parteivorstands aus dem Frühjahr 2021 Teil der Lobby-Fußspur sein. Demnach soll bei Gesetzgebungsvorhaben offengelegt werden, „welche Treffen von Lobbyisten mit Vertreter*innen von Bundesministerien es gegeben hat und welche Stellungnahmen oder Forderungspapiere in diesem Zusammenhang entstanden sind.“³⁹ Die Beschlusslage beim Seniorpartner der Ampelkoalition war somit in Sachen Kontakttransparenz eigentlich eindeutig. Umso bedauerlicher ist es, dass diese Kontakttransparenz nun nicht umgesetzt wurde.

Immerhin erstreckt sich die neue Transparenzvorschrift auch auf durch die Ministerien beauftragte Dritte, etwa Beratungsgesellschaften oder Anwaltskanzleien, wenn daraus ein „wesentlicher“ Einfluss auf einen Gesetzentwurf erwuchs. Auch hier wäre es konsequenter gewesen, wenn alle von den Ministerien beauftragten Zuarbeiten zu einem Gesetzentwurf transparent gemacht werden müssten.

³⁸ Deutscher Bundestag, 19.10.2023: Plenarprotokoll zur 131. Sitzung, S. 1614, <https://dserver.bundestag.de/btp/20/20131.pdf#P16514>

³⁹ Beschluss des SPD-Parteivorstands vom 15.03.2021: „Stärkung der Integrität unserer parlamentarischen Demokratie“, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschlusse/Matrix_2021/20210315_PV_Beschluss_Demokratie.pdf

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Die Ampelkoalition hat mit dem Beschluss des Bundeskabinetts zur Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 6. März 2024 das im Koalitionsvertrag vereinbarte Vorhaben umgesetzt, einen Lobby-Fußabdruck für die Gesetzgebung einzuführen. Zweifelhaft ist allerdings, ob das Ziel des Koalitionsvertrag, Lobbyeinflüsse auf Gesetze „umfassend“ offenzulegen, mit der neuen Regelung erreicht werden kann. Inkrafttreten wird sie am 1. Juni 2024, erst danach wird sichtbar werden, wie sie sich in der Praxis konkret auswirken wird. Doch einige zentrale Punkte lassen sich bereits festhalten:

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

- **Gesetzliche Grundlage:** Die Ampelkoalition hat sich entschieden, die Fußspur-Regelung nicht auf gesetzlicher Grundlage, sondern in Form einer Geschäftsordnungsänderung einzuführen. Aufgrund der höheren Verbindlichkeit ist eine gesetzliche Grundlage vorzuziehen. Der Bundestag sollte sich diese Option offenhalten, insbesondere, wenn die nun beschlossene Regelung kaum zu mehr Transparenz bei der Gesetzeserstellung führt.
- **Transparenz über Austausch:** Lobbytermine zwischen Mitgliedern der Bundesregierung und von Staatssekretär:innen mit Lobbyist:innen sollten grundsätzlich veröffentlicht werden, auch wenn es nicht um ein Rechtsetzungsvorhaben geht. Für die ministerialen Ebenen unterhalb der Staatssekretär:innen ist die Nennung der jeweiligen Abteilung oder des Referats bei Terminen zu einem Rechtsetzungsvorhaben ausreichend.
- **Schriftliche Eingaben:** Schriftliche Eingaben zu einem Rechtsetzungsvorhaben sollten grundsätzlich veröffentlicht werden. Enthält schriftliche Kommunikation Vorschläge oder Erwartungen an ein Gesetz oder eine Verordnung, sollte dies als Stellungnahme gewertet werden. Eine Wesentlichkeitsschwelle wie bei der Fußabdruck-Regelung der Bundesregierung vorgesehen, ist nicht zielführend. Eine solche umfassende Pflicht würde die Angaben der Lobbyist:innen im Lobbyregister ergänzen und Öffentlichkeit und Parlament ausreichend Informationen zur Verfügung stellen, um prüfen zu können, welche Interessen inwieweit berücksichtigt wurden.
- **Externer Sachverstand:** Beauftragt ein Ministerium oder eine andere Stelle im Kontext eines Rechtsetzungsvorhaben externe Dienstleister:innen, ist diese Beteiligung umfangreich zu dokumentieren und zu veröffentlichen. Auch hier sollte es keine Wesentlichkeitsschwelle geben, die einen großen Interpretationsspielraum eröffnet.
- **Herkunftsnachweis:** Werden einzelne Passagen im Gesetzestext oder in der Begründung wörtlich oder fast wörtlich von Dritten übernommen, sollte dies entsprechend transparent gemacht und begründet werden.

FALLBEISPIEL:

LOBBYEINFLÜSSE AUF DAS BUNDESWALDGESETZ

Am Beispiel der aktuell laufenden Überarbeitung des Gesetzes zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz) lässt sich aufzeigen, wie eine Regelung für eine Lobby-Fußspur die Transparenz über die Beteiligung von Interessengruppen erhöhen und so für mehr Ausgewogenheit sorgen könnte.

Das Bundeswaldgesetz regelt unter anderem, welche Flächen für betriebliche Forstwirtschaft genutzt werden dürfen und welche für Freizeit oder Naturschutz. Es legt auch fest, was eine sachgemäße, nachhaltige oder umweltschonende Forstwirtschaft bedeutet. Das seit Anfang 2023 laufende Reformvorhaben ist die erste umfassendere Änderung des Bundeswaldgesetzes, seit es dieses gibt, also seit 1975. Die Welt hat sich seitdem stark verändert, weder der Klimawandel noch der Verlust von Biodiversität spielten vor 50 Jahren eine Rolle. Auch deshalb setzen Umweltorganisationen auf die Reform. Sie soll einen Umbau der Wälder unterstützen, der Klimaschutz, Klimaanpassung und Sicherung der Biodiversität verbindet.⁴⁰

Aber auch die Forstwirtschaft hat großes Interesse, Einfluss auf das Gesetz zu nehmen: Denn das Bundeswaldgesetz bestimmt, wie Wald bewirtschaftet werden darf und welche öffentlichen Fördergelder Waldbesitzer:innen bekommen. Bereits bei Ankündigung des Reformprozesses gab das Bundeslandwirtschaftsministerium an, über 50 Stellungnahmen zum Bundeswaldgesetz erhalten zu haben.⁴¹ Wenn schon neun Monate bevor überhaupt der erste Referentenentwurf vorliegt, so viele Stellungnahmen eingehen, deutet das auf sehr aktive Lobbytätigkeit hin. Ohne eine Lobbyfußspur-Regelung ist einiger Rechercheaufwand nötig, um zu erfahren, wer in welcher Weise auf diese Frühphase der Gesetzgebung Einfluss nahm.

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Wald, kurz AGDW, der Deutsche Forstwirtschaftsrat (DFWR) und der Verband Familienbetriebe Land und Forst (FaBLF) waren nach unseren Recherchen besonders aktiv. Die AGDW und die DFWR gehören zu den einflussreichsten Interessenvertretungen der Forstwirtschaft, wobei es große personelle Überschneidungen zwischen beiden gibt. Der FaBLF vertritt die Interessen eines Teils der Privatwaldbesitzer:innen, von dem viele aus dem Adel stammen. Der Verband engagiert sich für den „Schutz und die Verteidigung des Eigentums“ und gegen die Erbschafts- oder Vermögenssteuer.⁴² Auch in DFWR und AGDW sind Privatwaldbesitzer:innen Mitglied, ebenso sind öffentliche Stellen wie Landesministerien und Forstverwaltungen dabei, also öffentliche Stellen, die teilweise für Beaufsichtigung und Regulierung der forstwirtschaftlichen Branche zuständig sind. Das ist ein Rollenkonflikt. Noch fragwürdiger wird diese Verflechtung, da die öffentlichen Stellen über ihre Mitgliedsbeiträge Lobbyorganisationen finanzieren, die wirtschaftliche Interessen gegenüber der Politik vertreten, also mitunter gegenüber sich selbst.⁴³

Ohne eine Fußspur-Regelung lässt sich nur schwer nachvollziehen, wie intensiv die Einflussnahme auf Gesetzgebungsvorhaben ist und wie ausgewogen verschiedene Interessengruppen beteiligt werden. Welche Treffen es zwischen der Bundesregierung und den Interessenvertretungen gab, ist dafür ein wichtiger Indikator. Derzeit muss die Bundesregierung Angaben zu Lobbytreffen nicht von sich aus veröffentlichen, wie es bei einer Fußspur-Regelung

⁴⁰ Deutscher Naturschutzring, NABU, WWF, Deutsche Umwelthilfe, 10.10.2023: „Ein Bundeswaldgesetz (BwaldG) für das 21. Jahrhundert“, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabu-de/wald/231010-zusammenfassung_vorschlag-umweltverbaende-novelliertes-bwaldg-2023.pdf

⁴¹ Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, 02.02.2023: „Zur geplanten Novelle des Bundeswaldgesetzes: ‚Wir brauchen ökologische Mindestanforderungen als gute forstliche Praxis‘“, https://www.ufz.de/index.php?de=36336&webc_pm=05/2023

⁴² Familienbetriebe Land und Forst: „Unser Verband“ sowie „Steuern“, <https://www.fablf.de/themen/steuern/>

⁴³ Siehe: Lobbypedia: „Deutscher Forstwirtschaftsrat“, abgerufen am 07.02.2024: https://lobbypedia.de/wiki/Deutscher_Forstwirtschaftsrat_e.V.

nach unserer Vorstellung der Fall wäre. Aktuell werden Informationen lediglich auf parlamentarische Anfragen hin im Einzelfall veröffentlicht.

In diesem Fall hat die Bundesregierung die Treffen zum Waldgesetz auf Nachfrage des Abgeordneten Bernd Riexinger offengelegt.⁴⁴ Dabei zeigt sich eine intensive Lobbyarbeit der drei oben genannten Organisationen AGDW, DFWR und FaBLF: Allein im Jahr 2023 trafen diese 14 Mal Mitarbeiter:innen des Landwirtschafts- und des Umweltministeriums. Insgesamt gab die Bundesregierung 24 Treffen zum Bundeswaldgesetz an: Nur 4 davon entfielen auf Umweltorganisationen, 4 auf Organisationen, die sich nicht klar zuordnen lassen,⁴⁵ die restlichen 16 waren mit Akteuren aus der Forstwirtschaft. Mitarbeitende der zuständigen Ministerien kamen also mehr als einmal im Monat mit Vertreter:innen der Forstwirtschaft zusammen, um über das Bundeswaldgesetz zu sprechen. Allein die AGDW traf, neben zwei Treffen mit einer Staatssekretärin und einem Abteilungsleiter im Umweltministerium, einmal Minister Cem Özdemir, viermal die Parlamentarische Staatssekretärin Claudia Müller, und einmal den zuständigen Abteilungsleiter Bernt Farcke im Landwirtschaftsministerium.



Mit intensiver Lobbyarbeit wurde schon früh auf die Reform des Bundeswaldgesetzes Einfluss genommen. Eine Lobby-Fußspur soll für eine transparente und ausgewogene Beteiligung sorgen.

Die vielen Zusammenkünfte scheinen sich für die Forstwirtschaftslobby gelohnt zu haben, sieht man sich den Referententwurf aus dem Dezember 2023 an.⁴⁶ So jedenfalls die Einschätzung des Umweltaktivisten, Buchautors und Försters Peter Wohlleben: „In Summe bleibt festzuhalten, dass die Forstlobby eine Schärfung der Waldgesetzgebung offenbar erfolgreich verhindert hat. Auf dem Papier gibt es zwar etliche begrüßenswerte Fortschritte, doch durch die wachsweißen, nicht justiziablen Formulierungen kann weiter wie bisher gewirtschaftet werden – das ist auch erklärtermaßen das Ziel, denn die AGDW hält ja das bisherige Gesetz für ausreichend.“⁴⁷

Es ist von öffentlichem Interesse, wenn sich die Bundesregierung zu einem Gesetzgebungsprozess mit Interessenvertreter:innen trifft, denn diese können erheblichen Einfluss auf ein entstehendes Gesetz nehmen. Die Öffentlichkeit sollte erfahren, welche Teile eines Entwurfs auf externe Dritte zurückzuführen sind. Informationen über die Beteiligung Dritter an der Erarbeitung eines Gesetzes sind ebenfalls für den Bundestag als eigentlich gesetzgebendes Organ relevant. Wie ausgewogen Interessengruppen gehört wurden und welche Lobbyeinflüsse auf den Gesetzestext es gab, ist für die Abgeordneten sonst nicht ausreichend nachvollziehbar. Außerdem ist anzunehmen, dass die Ministerien stärker auf eine ausgewogene Beteiligung achten, wenn klar ist, dass Angaben zu Treffen mit Lobbyist:innen veröffentlicht werden müssen. Die Abgeordnetenfrage zeigte aber noch etwas anderes: Es war offenbar kein Problem für die Bundesregierung, die relevanten Treffen in weniger als einer Woche zu identifizieren und herauszugeben. Sinnvoll wie arbeitssparend erscheint es, wenn solche Informationen regelhaft und -mäßig veröffentlicht werden, anstatt den Zugang nur auf Anfrage von Abgeordneten zu gewähren.

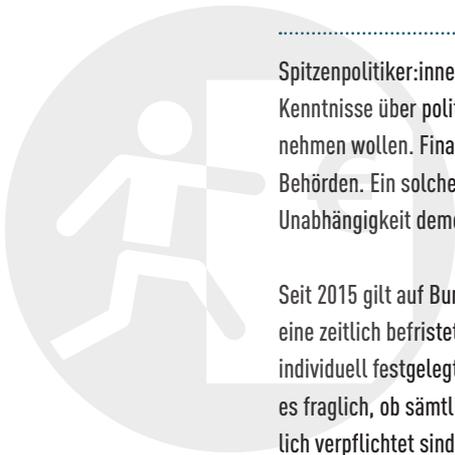
⁴⁴ Deutscher Bundestag, 22.12.2023: „Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 18. Dezember 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung“, Bundestagsdrucksache 20/9902, S. 90, 128–130. <https://dsrserver.bundestag.de/btd/20/099/2009902.pdf>

⁴⁵ Bei den nicht klar zuordenbaren Akteuren handelt es sich um den Verein für verantwortungsvolle Waldwirtschaft e.V. FSC-Deutschland und um Professoren sowie Studierende der Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg.

⁴⁶ Tagesspiegel, 20.12.2023: „Neuer Entwurf für Bundeswaldgesetz stimmt keine Seite zufrieden“, <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/neuer-entwurf-fuer-bundeswaldgesetz-stimmt-keine-seite-zufrieden>

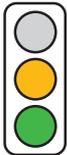
⁴⁷ Stellungnahme von Peter Wohlleben auf LobbyControl-Anfrage am 27.01.2024.

Seitenwechsel von der Politik zum Lobbying: keine effektive Kontrolle in Sicht



Spitzenpolitiker:innen, aber auch hochrangige Beamt:innen verfügen über wichtige persönliche Kontakte und detaillierte Kenntnisse über politische Entscheidungsprozesse. Beides ist enorm wichtig für Organisationen, die Einfluss auf die Politik nehmen wollen. Finanzstarke Interessengruppen werben daher gezielt um Personen aus hohen Ämtern in Politik oder Behörden. Ein solcher Seitenwechsel kann jedoch zu Interessenkonflikten führen und das Vertrauen in die Integrität und Unabhängigkeit demokratischer Institutionen schwer beschädigen.

Seit 2015 gilt auf Bundesebene für Minister:innen und Parlamentarische Staatssekretär:innen bei solch einem Wechsel eine zeitlich befristete Sperre – Karenzzeit genannt.⁴⁸ Diese beträgt maximal 18 Monate. Allerdings werden die Sperrzeiten individuell festgelegt, sind oft zu kurz und die entsprechenden Bewertungen sind zum Teil wenig nachvollziehbar. Auch ist es fraglich, ob sämtliche ehemaligen Regierungsmitglieder tatsächlich all ihre neuen Tätigkeiten melden, wozu sie gesetzlich verpflichtet sind. Bei hochrangigen Beamt:innen hingegen gab es erfreuliche Verbesserungen in puncto Karenzzeit.



UNSERE BEWERTUNG

→ Aufgrund der verschärften Regeln für Seitenwechsel im Bundesbeamtengesetz springt unsere Bewertungsmittel auf Gelb-Grün.

HINTERGRUND

Wer Einfluss auf die Politik nehmen will, benötigt persönliche Kontakte und detaillierte Kenntnisse über politische Entscheidungsprozesse. Über beides verfügen ehemalige Spitzenpolitiker:innen und hochrangige Beamt:innen. Aus diesem Grund werden sie nach Ende ihrer Amtszeit häufig von Unternehmen und Verbänden angeworben. Solche Seitenwechsel von einem öffentlichen Amt in eine Interessenvertretung sind aus zwei Gründen problematisch:

1. Finanzstarke Lobbyakteur:innen können es sich leisten, zum Teil gleich mehrere ehemalige Mitglieder einer Regierung anzuwerben. Dagegen können etwa Umwelt- und Verbraucherschutzvereine die in der Wirtschaft üblichen Gehälter häufig nicht zahlen. Dementsprechend wechseln Spitzenpolitiker:innen und hochrangige Beamt:innen aus Ministerien oder Behörden nur selten zu zivilgesellschaftlichen Organisationen. So verstärken Seitenwechsel – insbesondere zu Lobbyjobs – bestehende Machtungleichgewichte bei der Interessenvertretung.
2. Das Vertrauen in die Politik ist ein hohes Gut. Es kann aber beschädigt werden, wenn ehemalige Politiker:innen nach ihrer Karriere oder einem zwischenzeitlichen Ausscheiden aus dem Amt gut dotierte Posten bekommen, etwa im Aufsichtsrat eines Großkonzerns. Besonders viel Vertrauen kann verloren gehen, wenn Politiker:innen ihr Geld von einem

⁴⁸ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – BMinG), § 6 a-d.

Unternehmen erhalten, das vorher von ihren politischen Entscheidungen betroffen war. Allein der Anschein, dass eine politische Entscheidung im Amt mit einem möglichen lukrativen Jobangebot in der Zukunft zusammenhängen könnte, ist Gift für die Demokratie. Daher sollten solche Interessenkonflikte gar nicht erst aufkommen.

Selbstverständlich kann und sollte man nicht vollständig verbieten, dass ehemalige Amtsträger:innen neuen Tätigkeiten nachgehen. Der Politikbetrieb ist äußerst schnelllebig, häufig bekleiden Politiker:innen ein Amt nur für eine Wahlperiode. Besonders beamtete Staatssekretär:innen werden nicht selten wegen ihrer Fachkenntnisse in einem bestimmten Sektor rekrutiert, um nach wenigen Jahren in der Politik wieder dorthin zurückzukehren. Jedoch gibt es Regeln für den Wechsel aus einem öffentlichen Amt in den Privatsektor. Sie dienen dazu, die beschriebene doppelte Problematik zu entschärfen, vor allem durch festgelegte Sperrzeiten für bestimmte Tätigkeiten, auch Karenzzeit genannt. Demnach dürften ehemalige Minister:innen und Parlamentarische Staatssekretär:innen nicht sofort, sondern erst mit einem gewissen zeitlichen Abstand in einen Job wechseln, der im Zusammenhang mit ihrem vorherigen Amt steht oder auf andere Weise „das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigen kann“.⁴⁹ Insbesondere bei Wechseln in Lobbyjobs ist eine solche Karenzzeit wichtig, denn mit größerem zeitlichen Abstand sind Kontakte und Insiderkenntnisse nicht mehr so viel wert, sie „kühlen ab“, wie es in der Branche heißt. Ein verbindlich geregelter und ausreichend großer zeitlicher Abstand verhindert außerdem, dass die Aussicht auf einen späteren Job die Amtshandlungen von Spitzenpolitiker:innen beeinflusst. Eine Karenzzeit kann also dazu beitragen, Interessenkonflikte zu verhindern.

Auf Bundesebene gibt es eine entsprechende gesetzliche Regelung für Minister:innen und Parlamentarische Staatssekretär:innen erst seit 2015. Nach einigen Seitenwechseln, die von Medien und Öffentlichkeit kritisch aufgenommen wurden – wir erinnern uns etwa an Ronald Pofalla (Wechsel vom Chef des Bundeskanzleramts in den Vorstand der Deutschen Bahn⁵⁰), Dirk Niebel (erst Minister und Mitglied des Bundessicherheitsrats, dann Cheffobbyist beim Rüstungskonzern Rheinmetall⁵¹) oder Eckart von Klaeden (ging von seiner Tätigkeit als Staatsminister im Bundeskanzleramt direkt zur Daimler AG⁵²) – beschloss der Bundestag die Einführung von Karenzzeiten.⁵³

Wie funktioniert die Karenzzeitregelung?

Die Karenzzeit ist im Bundesministergesetz geregelt.⁵⁴ 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 allerdings die Aufnahme neuer Tätigkeiten nicht generell, sondern sieht für jeden Einzelfall eine eigene Entscheidung vor. Diese trifft letztlich die Bundesregierung, die prinzipiell immer auch entscheiden kann, sehr problematische

⁴⁹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – BMinG) , § 6b (1).

⁵⁰ Zeit Online, 02.01.14: „Früherer Kanzleramtschef Pofalla wechselt in den Bahnvorstand“. www.zeit.de/politik/deutschland/2014-01/pofalla-vorstand-deutsche-bahn, abgerufen am 24.01.2024.

⁵¹ Spiegel Online, 02.07.14: „Niebel blamiert die Politik“. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wirbel-um-waffenlobbyist-niebel-debatte-um-karenzzeit-regelung-a-978776.html>, abgerufen am 24.01.2024.

⁵² LobbyControl, 29.05.2023: „Staatsminister von Klaedens Seitenwechsel inakzeptabel.“ <https://www.lobbycontrol.de/seitenwechsel/staatsminister-von-klaedens-seitenwechsel-zu-daimler-inakzeptabel-15236/>, abgerufen am 24.01.2024.

⁵³ Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vom 17. Juli 2015.

⁵⁴ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – BMinG) , § 6 a-d.

Wechsel – etwa in Lobbyjobs – ohne Sperrzeit zu gestatten. Das Verfahren sieht dabei folgendermaßen aus:

1. Mitglieder der Bundesregierung sowie Parlamentarische Staatssekretär:innen, die beabsichtigen, eine neue Tätigkeit aufzunehmen, müssen dies gegenüber der Bundesregierung anzeigen. Dies gilt während ihrer Amtszeit sowie in den 18 Monaten nach deren Ende.
2. Ein beim Bundeskanzleramt angesiedeltes beratendes Gremium, auch Karenzzeitgremium genannt, prüft den Sachverhalt. Es formuliert eine begründete Empfehlung, ob und gegebenenfalls wie lange die Aufnahme der neuen Tätigkeit untersagt werden soll. Eine teilweise Untersagung ist möglich, etwa wenn ein:e Politiker:in als selbstständige:r Berater:in tätig werden möchte. In einem solchen Fall besteht die Möglichkeit, für die Dauer der Karenzzeit zwar die Tätigkeit als Berater:in an sich zu gestatten, aber Aufträge – sogenannte Beratungsmandate – zu untersagen, die im Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit stehen.
3. Die Entscheidung, ob die Aufnahme einer neuen Tätigkeit untersagt wird und falls ja, für welchen Zeitraum, trifft letztlich die Bundesregierung „auf Grundlage der Empfehlung“ des Karenzzeitgremiums.⁵⁵ Bei allen bisherigen Wechseln sind die Bundesregierungen der Empfehlung des Gremiums gefolgt. Die endgültige Entscheidung wird gemeinsam mit der Empfehlung veröffentlicht, nicht jedoch die dazugehörige Begründung.⁵⁶ Die Transparenz ermöglicht eine öffentliche Kontrolle und erzeugt Rechtfertigungsdruck für den Fall, dass die Entscheidung der Bundesregierung stark von der Empfehlung abweicht. Allerdings müssen auch die Empfehlungen selbst kritisch in den Blick genommen werden, wie unten dargestellt wird.

Die drei Mitglieder des Karenzzeitgremiums sollen laut dem Gesetz „Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über Erfahrung in einem wichtigen politischen Amt verfügen“.⁵⁷ Sie werden auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt und sind ehrenamtlich tätig. Derzeit besteht das Gremium aus dem ehemaligen Bundestagspräsidenten **Norbert Lammert** (CDU), der ehemaligen Fraktionsvorsitzenden der Grünen im Bundestag, **Krista Sager**, und **Andreas Voßkuhle**, dem ehemaligen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichtes.⁵⁸

Die genannten Regelungen gelten jedoch nicht für politische Beamt:innen, also für verbeamtete Staatssekretär:innen und Abteilungsleiter:innen in Ministerien oder Leiter:innen nachgeordneter Behörden. Für sie gelten – wie für alle Beamt:innen des Bundes – die mit Blick auf Seitenwechsel deutlich schwächeren Regeln des Bundesbeamtengesetzes.⁵⁹ Prinzipiell konnte ihnen bisher eine neue Tätigkeit für fünf oder drei Jahre (bei Ruhestandsbeamt:innen) untersagt werden – allerdings geschah dies in der Praxis nur äußerst selten. An der Entscheidung über eine Sperre ist kein unabhängiges Gremium beteiligt. Stattdessen entscheidet die letzte Dienststelle eigenständig und weitgehend intransparent. Hinzu kommt, dass Beamt:innen bisher große Spielräume bei der Entscheidung hatten, ob sie eine neue Tätigkeit überhaupt

⁵⁵ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 02.02.2022: „Kurzinformation Karenzzeiten von Mitgliedern der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretären.“ <https://www.bundestag.de/resource/blob/889458/ec06ebad8f03d2622b336c2f2464a450/WD-3-012-22-pdf-data.pdf>, WD 3 – 3000 – 012/22.

⁵⁶ Siehe Aussage von Bundesinnenminister Thomas de Maizière im Bundestag, 04.02.2015, BT-Drucksache 18/84, S. 7975C.

⁵⁷ § 6 c, Abs. 1 BminG.

⁵⁸ Die Rheinpfalz, 05.05.22: „Wenn Politiker die Seiten wechseln: Die Karenzzeit-Wächter“. https://www.rheinpfalz.de/politik_artikel,-wenn-politiker-die-seiten-wechseln-die-karenzzeit-w%C3%A4chter-_arid,5350916.html.

⁵⁹ § 105 Bundesbeamtengesetz (BBG).

anzeigen. Damit bestand eine problematische Gesetzeslücke, denn hochrangige Ministerialbeamten sind für Verbände und andere Lobbyakteure ebenso attraktiv wie Regierungsmitglieder oder Parlamentarische Staatssekretär:innen.

ENTWICKLUNGEN IN DER LAUFENDEN LEGISLATURPERIODE

Nach der Bundestagswahl 2021 waren CDU und CSU zum ersten Mal seit 16 Jahren nicht an einer Bundesregierung beteiligt. Das bedeutete, dass zahlreiche Minister:innen und Staatssekretär:innen aus ihren Ämtern ausschieden – was auch eine hohe Zahl von Seitenwechseln bedeutete. Entsprechend beschäftigt war das Karenzzeitgremium der Bundesregierung: Vor 2022 hatte das Gremium in den sechs Jahren seines Bestehens insgesamt nur 53 Entscheidungen getroffen.⁶⁰ Seit Anfang 2022 entschied es über 34 neue Tätigkeiten. In sechs Fällen empfahl das Gremium Karenzzeiten. Fünfmal empfahl es eine Sperrzeit von 12 Monaten und einmal von neun Monaten. In allen verbleibenden Fällen sprach es sich für die Aufnahme der Tätigkeit ohne Verzögerung aus.⁶¹

In einigen wenigen Fällen wurde die Aufnahme einer problematischen Tätigkeit also durchaus verzögert. Außerdem können wir davon ausgehen, dass so manche in Aussicht stehende Lobbytätigkeit wegen der Meldepflicht und der erwartbaren Sperre letztlich gar nicht erst aufgenommen wurde. Das zeigt anschaulich der Fall von **Florian Pronold**. Im Dezember 2021 schied er aus seinem Amt als Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesumweltministerium aus. Seit dem 1. Juli 2023 – also genau einen Tag nach Ablauf der 18-monatigen Meldepflicht – wurde Pronold Geschäftsführer des Instituts Bauen und Umwelt. Es liegt nahe, dass Pronold eine mögliche Sperre mit einplante, sich selbst die maximale Sperrzeit auferlegte und so seine Tätigkeit nicht beim Karenzzeitgremium anmelden musste.

Das Karenzzeitgremium hat bei seinen Empfehlungen die maximale Karenzzeit von 18 Monaten noch nie ausgeschöpft, erst zweimal empfahl es eine Sperre von über einem Jahr.⁶² In der Regel sind die Sperrfristen zu kurz und die Empfehlungen des Karenzzeitgremiums sind zudem nicht immer nachvollziehbar. Am 23. August 2022 empfahl es eine einjährige Sperrfrist für den Wechsel von **Christian Lange** vom Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesjustizministerium zur Unternehmensberatung Roland Berger.⁶³ Als Lange im Oktober desselben Jahres stellvertretender Vorstandsvorsitzender der Stiftung Atlantik-Brücke wurde, empfahl das Gremium hingegen überhaupt keine Sperrfrist.⁶⁴ Auch der ehemalige Bundesverkehrsminister **Andreas Scheuer** durfte 2022 ohne Sperre



Regelung wirkt: Florian Pronold begann seine neue Tätigkeit genau nach Ablauf der Meldepflicht und musste sie nicht beim Karenzzeitgremium anmelden.



Christian Lange wechselte vom Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesjustizministerium zur Unternehmensberatung Roland Berger.

⁶⁰ LobbyControl. 2021: „Lobbyreport 2021. Beispiellose Skandale – strengere Lobbyregeln: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot.“ S. 33.

⁶¹ Bekanntmachungen der Bundesregierung über Entscheidungen nach § 6b des Bundesministergesetzes im Bundesanzeiger, <https://www.bundesanzeiger.de/>, abgerufen am 24.01.2024.

⁶² LobbyControl. 2021: „Lobbyreport 2021. Beispiellose Skandale – strengere Lobbyregeln: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot.“ S. 33.

⁶³ Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministergesetzes, 29.08.2022: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchergebnis?8>, abgerufen am 24.10.2024.

⁶⁴ Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministergesetzes, 24.10.2022: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchergebnis?10>, abgerufen am 24.01.2024.

Foto: Michael Lucan, CC BY-SA 3.0



Andreas Scheuer: Der Ex-Verkehrsminister übernahm ohne Karenzzeit den Vorstandsvorsitz des Vereins Asienbrücke.

Foto: Sven Teschke, CC BY-SA 3.0



Verkürzte Karenzzeit nicht nachvollziehbar: Volkmar Vogel erhielt nur eine 12-monatige Sperre vor seinem geplanten Wechsel zur Lobbyagentur EUTOP.

den Vorstandsvorsitz des Vereins Asienbrücke übernehmen.⁶⁵ Beide Organisationen sind im Lobbyregister gelistet und suchen aktiv den Kontakt zur Politik. Es ist kaum vorstellbar, dass Lange und Scheuer als Vorstandsmitglieder bei dieser Interessenvertretung nicht ihre Kontakte und ihr Wissen aus ihrer Amtszeit nutzen.

Auch die Länge der Sperren, die das Karenzzeitgremium empfiehlt, sind zum Teil wenig nachvollziehbar. Das zeigt etwa das Beispiel von **Volkmar Vogel**: Zum geplanten Wechsel des ehemaligen Parlamentarischen Staatssekretärs im Bundesinnenministerium zu EUTOP, einer der größten Lobby-Agenturen, empfahl das Gremium eine Sperrzeit von zwölf Monaten.⁶⁶ Da es sich um einen Wechsel in eine explizite Lobbytätigkeit handelt, ist die Empfehlung einer Karenzzeit grundsätzlich richtig. Aber weshalb wurde nicht die Maximalsperre von 18 Monaten verhängt? EUTOP ist eine Lobbyagentur, die Interessenvertretung für Kund:innen aus allen Sektoren der Wirtschaft betreibt. Es ist davon auszugehen, dass Vogel in seiner neuen Funktion seine Kontakte und sein Wissen zum Vorteil seiner Auftraggeber:innen einsetzt. Aufgrund der Bedeutung von EUTOP wäre hier die maximale Sperrzeit so angemessen wie bei kaum einer anderen Tätigkeit. Zumindest sollte das Karenzzeitgremium die Überlegungen transparent machen, die zu seiner Empfehlung führen.

Für eine wirksame Karenzzeit ist selbst die maximale Sperre von 18 Monaten eigentlich zu kurz. Beispielsweise dauern Gesetzgebungsprozesse oft länger als die maximale Sperrzeit. Das führt dazu, dass ehemalige Politiker:innen trotz der Karenzzeit nach ihrem Seitenwechsel auf Prozesse einwirken könnten, an denen sie selbst vor ihrem Wechsel noch mitgewirkt haben. Auch das „Abkühlen“ von Kontakten ist in dieser vergleichsweise kurzen Zeitspanne nicht ausreichend. Außerdem ist zumindest denkbar, dass noch aus dem Amt heraus Arbeitsverträge geschlossen werden, die erst 18 Monate später beginnen. Bei einer längeren Karenzzeit – etwa von drei Jahren – wäre das deutlich unwahrscheinlicher.

Ein weiteres Problem der bestehenden Karenzzeitregeln zeigt der Fall von **Peter Tauber** auf. Der vormalige Parlamentarische Staatssekretär im Verteidigungsministerium meldete in den 18 Monaten nach seinem Ausscheiden im April 2021 zwei Tätigkeiten an: Zum einen wollte er als freier Berater für die Deutsche Vermögensberatung AG (DVAG) arbeiten, zum anderen wurde er Leiter der Kommunikation beim Bekleidungshändler Engelbert Strauss. In keinem der beiden Fälle verhängte die Bundesregierung eine Karenzzeit.⁶⁷ Besonders die DVAG war in diesem Zeitraum aktiv in der politischen Interessenvertretung. Deshalb ist zumindest hier unklar, weshalb keine Sperre erfolgte. Noch problematischer ist jedoch der Umstand, dass Tauber nach eigenen Angaben seit Januar 2022 als Geschäftsführer des Deut-

⁶⁵ Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministersgesetzes, 10.02.2022: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchergebnis?29>, abgerufen am 24.01.2024.

⁶⁶ Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministersgesetzes, 20.10.2022: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchergebnis?33>, abgerufen am 24.01.2024.

⁶⁷ Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministersgesetzes, 12.01.2022: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchergebnis?49>, abgerufen am 24.01.2024; Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministersgesetzes, 30.06.2021: <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchergebnis?40>, abgerufen am 24.01.2024.

schen Unternehmensverbands Vermögensberatung (DUV) arbeitet.⁶⁸ Das Lobbyregister führt Peter Tauber im Eintrag des DUV auf als „Beschäftigter, der die Interessenvertretung unmittelbar ausübt“.⁶⁹ Außerdem gründete Tauber noch eine Beratungsfirma namens Vierfichten.⁷⁰ Von beiden Tätigkeiten findet sich nichts in den Bekanntmachungen des Bundeskanzleramts über Entscheidungen nach dem Karenzzeit-Gesetz.⁷¹ Ein Regierungssprecher gab auf unsere Nachfrage an, dass der Bundesregierung keine Anzeigen zu den genannten Tätigkeiten vorlägen.⁷² Peter Tauber selbst reagierte auf unsere Anfrage nicht.

Der Fall Tauber offenbart eine kritische Schwäche der Karenzzeitregelung: Sie beruht im Wesentlichen auf der Ehrlichkeit und Kooperation der Regierungsmitglieder und Parlamentarischen Staatssekretär:innen. Das Gesetz sieht keine Sanktionen vor für den Fall, dass diese Informationen zurückhalten oder verhängte Sperrzeiten nicht einhalten. Die Bundesregierung begründet dies damit, dass sie von der „Eigenverantwortung ehemaliger Regierungsmitglieder für rechtstreues Verhalten auch nach dem Ausscheiden“ ausgeht.⁷³ Taubers Verhalten lässt jedoch erhebliche Zweifel an der Richtigkeit dieser Einschätzung aufkommen.

Auch bei politischen Beamt:innen gab es in der aktuellen Legislaturperiode einige problematische Seitenwechsel, die mangels effektiver Regeln ungehindert stattfanden. Beispielsweise ist **Andreas Feicht**, der zuvor Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium war, seit 2022 Vorstandsvorsitzender der Rheinenergie AG.⁷⁴ Brisant: Feicht war als Staatssekretär für den Bereich Energiewende zuständig⁷⁵ und schied erst im Dezember 2021 aus dem Amt aus. Noch im selben Monat wurde er als Vorstandsvorsitzender bei Rheinenergie einbestellt, trat seine Tätigkeit allerdings erst im August 2022 an.⁷⁶

Allerdings reagierte die Ampelkoalition auf die Missstände und setzte im Dezember 2023 einige unserer Forderungen durch eine Änderung des Bundesbeamtengesetzes um. Dank der Reform müssen nun ehemalige politische Beamt:innen und ehemalige Beamt:innen, die mit sicherheitsrelevanten Aufgaben betraut waren, alle neuen Tätigkeiten an ihren früheren Dienstherrn melden.⁷⁷



Foto: Tobias Koch, CC BY-SA 3.0

Problematisch: Peter Tauber ist sogar im Lobbyregister als Interessenvertreter gelistet, doch da er die Position als Geschäftsführer des DUV nicht gemeldet hat, gab es für den Seitenwechsel keine Sperre.



Foto: IAEA Imagebank, CC BY 2.0 via Wikimedia Commons

Mangelhafte Regeln: Andreas Feicht war als Staatssekretär im Wirtschaftsministerium für die Energiewende zuständig und wechselte dann als Vorstandsvorsitzender zur Rheinenergie AG.

⁶⁸ <https://www.petertauber.de/#beruf>, abgerufen am 24.01.2024.

⁶⁹ Lobbyregister des deutschen Bundestages: „Deutscher Unternehmensverband Vermögensberatung.“ <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R002013/22503>, abgerufen am 24.01.2024.

⁷⁰ <https://www.petertauber.de/#beruf>, abgerufen am 24.01.2024.

⁷¹ Bekanntmachungen der Bundesregierung über Entscheidungen nach § 6b des Bundesministergesetzes im Bundesanzeiger, <https://www.bundesanzeiger.de/>, abgerufen am 24.01.2024.

⁷² Antwort des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 10.10.23 auf eine Frage von LobbyControl.

⁷³ Antwort des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 10.07.21 auf eine Frage von LobbyControl

⁷⁴ RheinEnergie. Andreas Feicht als Vorstandsvorsitzender der RheinEnergie bestellt. 21.12.21. Abgerufen am 04.12.23: https://www.rheinenergie.com/de/unternehmen/newsroom/nachrichten/news_60610.html.

⁷⁵ Handelsblatt, 09.01.19: „Chef der Wuppertaler Stadtwerke wird Altmaiers Energie-Staatssekretär“. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/andreas-feicht-chef-der-wuppertaler-stadtwerke-wird-altmaiers-energie-staatssekretar/23843010.html>.

⁷⁶ RheinEnergie. Andreas Feicht als Vorstandsvorsitzender der RheinEnergie bestellt. 21.12.21. Abgerufen am 04.12.23: https://www.rheinenergie.com/de/unternehmen/newsroom/nachrichten/news_60610.html; Kölner Stadt-Anzeiger, 21.12.21: „Andreas Feicht wird Chef der Rhein-Energie“. <https://www.ksta.de/koeln/ehemaliger-staatssekretar-andreas-feicht-wird-chef-der-rhein-energie-322870>.

⁷⁷ § 105 Bundesbeamtengesetz (BBG), in der ab 1.4.24 gültigen Fassung: <https://www.recht.bund.de/bgb/1/2023/389/VO>

Die vorherige Dienststelle kann die Aufnahme der Tätigkeit dann innerhalb eines Monats untersagen. Zuvor mussten neue Tätigkeiten nur dann gemeldet werden, wenn durch die Tätigkeit „dienstliche Interessen“ beeinträchtigt werden könnten, wobei die Einschätzung im Ermessen der Beamt:in selbst lag. Das eröffnete einigen Spielraum für Umgehungen. In der Begründung zu der Gesetzesverschärfung wird wahrscheinlich auf zwei Fälle aus dem Kanzleramt Bezug genommen, die wir auch in unserem Lobbyreport 2021 kritisiert hatten: Zum einen war das der ehemalige Staatssekretär und Beauftragte der Bundesregierung für die Nachrichtendienste des Bundes, Klaus Dieter Fritsche, der seine Lobbytätigkeit für Wirecard als nicht meldebedürftig ansah. Zum anderen wechselte Abteilungsleiter Günter Heiß, ebenfalls für die Nachrichtendienste zuständig, 2018 zu einer auf Sicherheit spezialisierten Lobbyagentur.

Die neue Anzeigepflicht gilt für fünf Jahre, bzw. sieben Jahre, wenn die entsprechenden Beamten das Pensionsalter noch nicht erreicht haben. Erfreulich ist auch, dass in der Gesetzesbegründung festgelegt wird: Die Vorschrift „soll verhindern, dass durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten nach Ausscheiden aus dem Amt das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität des öffentlichen Dienstes beeinträchtigt wird.“⁷⁸ Diese Klarstellung ist wichtig, denn sie gibt den Ministerien mehr Handlungsmöglichkeiten, um die Aufnahme problematischer Tätigkeiten zu untersagen. Bisher konnte sie sich ausschließlich auf eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen berufen, die sich mitunter schwer belegen lässt. Dennoch wäre es besser gewesen, in die Entscheidung über die Erlaubnis für die Aufnahme einer Tätigkeit eine unabhängige Stelle einzubeziehen, anstatt das dem früheren Dienstherrn allein zu überlassen. Oft besteht ein Vertrauensverhältnis zwischen Seitenwechsler:in und der entscheidenden Person.

Dennoch, die neuen Regeln, die ab 1.4.2024 in Kraft treten werden, sind echte Verbesserungen und schließen Lücken, die wir bereits seit Langem kritisieren.

Fazit

Die Karenzzeitregeln für Mitglieder der Bundesregierung und parlamentarische Staatssekretär:innen haben sichtbare, positive Effekte. Dennoch zeigten sich in der aktuellen Legislaturperiode die Kernprobleme des derzeitigen Systems: Die Karenzzeiten sind insgesamt zu kurz, die Entscheidungen über verhängte Sperrzeiten sind oftmals fragwürdig und es mangelt an Kontrolle und Durchsetzung. So scheint es kaum Prüfungen zu geben, inwiefern neue Tätigkeiten überhaupt gemeldet wurden. Zudem gibt es keine Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung verhängter Sperrfristen. All diese Probleme waren schon zu Beginn der Legislaturperiode bekannt, die Ampelkoalition hätte hier nachbessern müssen.

Bei politischen Beamt:innen hingegen hat die Ampel eine wirkliche Verbesserung der Karenzzeitregeln erreicht. Sie schließt damit Gesetzeslücken, die wir bereits lange kritisieren und schafft die ersten substanziellen Verbesserungen im Bereich Karenzzeiten seit 2015.

⁷⁸ Bundestag, 10.11.2023: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften.“ Bundestagsdrucksache 20/9252, S. 17, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/092/2009252.pdf>.

Bei nahtlosen Seitenwechseln aus der Politik kann es zu Interessenkonflikten kommen. Um Wechsel wie durch eine Drehtür zu verhindern, braucht es klare Regeln.



Foto: blurA/shutterstock.com

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Politischer Handlungsbedarf besteht trotz dieser Verbesserungen weiterhin. Die Beispiele aus der laufenden Legislaturperiode haben gezeigt, welche Punkte konkretisiert und verbessert werden müssen:

- Die maximale Karenzzeit für Minister:innen und Parlamentarische Staatssekretär:innen muss verlängert werden. Die Regelung sollte außerdem um wirksame Kontrollmechanismen ergänzt und konkretisiert werden.
 - > Mit in der Regel zwölf und maximal 18 Monaten ist die Karenzzeit deutlich zu kurz. Nach nur einem Jahr haben Insiderwissen und Kontakte noch fast genau denselben Wert. Eine so kurze Karenzzeit erfüllt daher ihren Zweck nur sehr eingeschränkt: Eine Einflussnahme durch lukrative Lobbytätigkeiten bleibt möglich. Auch Seitenwechsel nach zwölf Monaten stellen die Integrität einer Bundesregierung infrage. Besonders bei Wechseln in Lobbytätigkeiten wäre eine Karenzzeit von drei Jahren angemessen – und zwar unabhängig von der vorherigen Ressortzuständigkeit, da bei Lobbytätigkeiten nicht die fachliche Nähe, sondern die Kontakte eines ehemaligen Regierungsmitglieds im Vordergrund stehen.
 - > Bisher hat es keine Folgen, wenn sich Seitenwechsler:innen nicht an die Regeln halten, wenn sie also eine neue Tätigkeit gar nicht erst anzeigen oder sich nicht an eine verhängte Karenzzeit halten. Im Gesetz sind für diesen Fall keine Sanktionen vorgesehen. An dieser Stelle muss dringend nachgebessert werden.
 - > Wechsel in Lobbytätigkeiten sind besonders problematisch. Aus unserer Sicht ist es notwendig, die Regelung so zu konkretisieren, dass Wechsel in Lobbyjobs während der Karenzzeit prinzipiell untersagt werden.
- Trotz der verschärften Regelungen im Bundesbeamtengesetz besteht auch bei politischen Beamt:innen weiter Reformbedarf: Die Entscheidung über die Aufnahme einer Tätigkeit sollte nicht allein bei der vorherigen Dienststelle liegen. Zumindest sollte ein beratendes Gremium wie bei Mitgliedern der Bundesregierung als Korrektiv einbezogen werden. Zudem sollten die Untersagungsgründe konkretisiert werden und wie bei Regierungsmitgliedern und parlamentarischen Staatssekretär:innen Wechsel in explizite Lobbytätigkeiten regelmäßig untersagt werden

Übersicht der Wechsel von Bundesminister:innen (BM), Parlamentarischen Staatssekretär:innen (PStS) und verbeamteten Staatssekretär:innen (StS) in der laufenden Legislaturperiode

Sowohl bei den Seitenwechseln, als auch bei der Auflistung der Tätigkeiten, handelt es sich um eine Auswahl.

Seitenwechsler:in	Partei	Kategorie	Alter Job	Öffentliches Amt	Neue Tätigkeit(en)	Karenzzeit
Thomas Rachel	CDU	PStS	1992–2004 Lobbyist (u.a.) bei der Wirtschaftsvereinigung Stahl ¹	2005–12/2021 Parlamentarischer Staatssekretär (PStS) im Bildungsministerium (BMBF)	seit 04/2023 Mitglied des Zukunftsrates der Westenergie AG ²	keine
Annegret Kramp-Karrenbauer	CDU	BM		2019–2021 Bundesministerin für Verteidigung (BMVg) 02–12/2018 CDU-Generalsekretärin 2011–2018 Ministerpräsidentin des Saarlandes	seit 07/2022 Co-Vorsitzende des International Leadership Council vom Center for European Policy Analysis (CEPA) ³ mind. seit 02/2022 Mitglied des International Advisory Council bei GLOBSEC ⁴	keine keine
Christian Lange	SPD	PStS	2006–2022 Vorstandsmitglied Atlantik-Brücke e. V. ⁵	2013–10/2021 PStS im Justizministerium (BMJ)	seit 01/2023 Unternehmensberater Roland Berger GmbH ⁶ seit 2022 Stellv. Vorstand Stiftung Atlantik-Brücke ⁷	12 Monate keine
Volkmar Vogel	CDU	PStS		02/2020–12/2021 PStS im Innenministerium (BMI)	seit 2023 Berater EUTOP Europe GmbH ⁸	12 Monate
Florian Pronold	SPD	PStS		2013–2021: PStS im Umweltministerium (BMUV)	seit 07/2023 Geschäftsführer des Instituts für Bauen und Umwelt e. V. ⁹ seit 12/2022 Vorsitzender im ESG-Beirat des Zentralen Immobilien Ausschuss (ZIA) e. V. ¹⁰ seit 04/2022 Rechtsanwalt bei Krieger & Partner, Landshut ¹¹	Nach Ablauf 12 Monate 12 Monate (sofern amtsnah)



¹ Taz.de, 11.6.2023: „Hardliner, Überläufer, Lobbyisten“, <https://taz.de/Wer-bei-CDU/CSU-Klimaschutz-verhindert/15939349/>

² Taz.de, 11.6.2023: „Hardliner, Überläufer, Lobbyisten“, <https://taz.de/Wer-bei-CDU/CSU-Klimaschutz-verhindert/15939349/>

³ Berliner Zeitung, 15.08.2022: „Kramp-Karrenbauer: Neues Führungsamt in den USA“, <https://www.berliner-zeitung.de/news/annegret-kramp-karrenbauer-neues-fuehrungsamt-in-den-usa-li.256677>

⁴ GLOBSEC, ohne Datum: „Who we are“, „International Advisory Board“, <https://www.globsec.org/who-we-are/international-advisory-council/>. Für den Beginn der Tätigkeit lassen sich keine genauen Angaben finden. Im Juli 2020 nahm Kramp-Karrenbauer noch als Gast an einer Diskussion bei GLOBSEC teil. Im Februar 2022 führte GLOBSEC sie bereits als Mitglied auf. Siehe GLOBSEC, 17.07.2020, Tweet, <https://twitter.com/GLOBSEC/status/1284081211141431296>; GLOBSEC, 19.02.2023, Tweet, <https://twitter.com/GLOBSEC/status/1627266383452012544>

⁵ Christian Lange auf Twitter, 15.06.2022: https://twitter.com/christianlange_/status/1536963378182234112

⁶ Bundesanzeiger, 29.08.2022: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministergesetzes, BAnz AT 29.08.2022 B2, <https://www.bundesanzeiger.de/>

⁷ Atlantik-Brücke, ohne Datum: „Stiftung“, <https://www.atlantik-bruecke.org/die-atlantik-bruecke/stiftung/>; Bundesanzeiger, 24.10.2022: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministergesetzes, BAnz AT 24.10.2022 B2, <https://www.bundesanzeiger.de>

⁸ Bundesanzeiger, 20.10.2022: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministergesetzes, BAnz AT 20.10.2022 B2, <https://www.bundesanzeiger.de/>; Tagesspiegel, 19.03.2023: „Bundesregierung tut zu wenig gegen Korruption“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/experten-kritisieren-deutschland-bundesregierung-tut-zu-wenig-gegen-korruption-9526412.html>

⁹ Institut für Bauen und Umwelt e. V., 05.07.2023: „Florian Pronold neuer Geschäftsführer des IBU“, <https://ibu-epd.com/florian-pronold-neuer-geschaeftsfuehrer-des-ibu/>

¹⁰ ZIA Deutschland, 09.12.2022: „Staatssekretär a.D. Pronold übernimmt Vorsitz des ZIA-ESG-Rats“, <https://zia-deutschland.de/pressrelease/staatssekretar-a-d-pronold-uebernimmt-vorsitz-des-zia-esg-rats-er-verkoerpert-die-verbinding-von-bauen-und-nachhaltigkeit/>; Bundesanzeiger, 29.08.2022: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministergesetzes, BAnz AT 29.08.2022 B2, <https://www.bundesanzeiger.de>

¹¹ Xing, ohne Datum: Florian Pronold [Profil], https://www.xing.com/profile/Florian_Pronold; Bundesanzeiger, 11.05.2022: Bekanntmachung einer Entscheidung der Bundesregierung nach § 6b des Bundesministergesetzes, BAnz AT 11.05.2022 B2, <https://www.bundesanzeiger.de>

Andreas Scheuer	CSU	BM und PStS		03/2018–10/2021 Bundesminister für Verkehr (BMVI) 2009–2013 PStS im Verkehrsministerium (BMVBS)	seit 10/2023 Mitglied im Fachbeirat, Mosolf SE & Co. KG ¹² seit 02/2022 Präsident & Vorstandsvorsitzender Asienbrücke e. V. ¹³	Nach Ablauf keine
Peter Tauber	CDU	PStS	seit mind. 2019 Vizepräsident der Gesellschaft für Sicherheitspolitik e.V. (GSP) ¹⁴	03/2018–04/2021 PStS im (BMVg)	seit 07/22 Mitgründer und CEO, Vierfichten PR ¹⁵ seit 01/2022 Geschäftsführer, Deutscher Unternehmensverband Vermögensberatung e. V. ¹⁶ 07/2021–07/2022 Unternehmenssprecher, Engelbert & Strauss GmbH ¹⁷	nicht gemeldet nicht gemeldet keine
Markus Kerber	CDU ¹⁸	StS	2013–2020 Mitglied im Aufsichtsrat der Commerzbank ¹⁹ 07/2011–2017 Hauptgeschäftsführer des Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), ²⁰ 2006–2009 Leiter d. Abteilung finanzpolitische und volkswirtschaftliche Grundsatzfragen, BMF	04/2018–2021 verbeamteter Staatssekretär (StS) im BMI	seit 07/2023 Managing Partner der Holding 1886 Ventures ²¹ seit 05/2023 ²² Mitglied im Aufsichtsrat der Dürr AG ²³ 2022–2023 Politischer Koordinator bei der CDU (Bund) ²⁴	keine keine keine
Andreas Feicht	CDU	StS	2013–2019 Vizepräsident des Verbands kommunaler Unternehmen (VKU) ²⁵	02/2019–12/2021: StS im Energieministerium (BMWi)	seit 08/2022 Vorstandsvorsitzender der Rheinenergie AG ²⁶	keine

¹² MOSOLF Group, 29.01.2024: „MOSOLF Group beruft Andreas Scheuer in Fachbeirat“, <https://www.mosolf.com/presse-media/pressemitteilungen/news-detailansicht/mosolf-group-beruft-andreas-scheuer-in-fachbeirat.html>

¹³ LinkedIn, ohne Datum: Andreas Scheuer [Profil], <https://de.linkedin.com/in/andreas-scheuer>; Asienbrücke e. V., ohne Datum: „Geschäftsstelle“, „Vorstand“, <https://asienbruecke.de/geschaeftsstelle-und-struktur/>

¹⁴ GSP – Gesellschaft für Sicherheitspolitik e. V., ohne Datum: „Bundesvorstand“, „Präsidium“, <https://www.gsp-sipo.de/wir-ueber-uns/bundesvorstand>. Dort wurde Tauber 2019 erstmals aufgeführt.

¹⁵ Fuldaer Zeitung, 31.08.2022: „Abschied von Engelbert Strauss: Peter Tauber gründet eigene Agentur“, <https://www.fuldaerzeitung.de/kinzigital/main-kinzig-kreis-peter-tauber-gelnhausen-mi-ke-kleiss-agentur-vierfichten-91754003.html>; LinkedIn, ohne Datum: Dr. Peter Tauber [Profil], <https://de.linkedin.com/in/dr-peter-tauber>

¹⁶ Dr. Peter Tauber, ohne Datum: Beruf., <https://www.petertauber.de/#beruf>; LinkedIn, ohne Datum: Dr. Peter Tauber [Profil], <https://de.linkedin.com/in/dr-peter-tauber>

¹⁷ Fuldaer Zeitung, 20.03.2022: „Nachhaltigkeit als ein zentrales Arbeitsfeld: Das sind Peter Taubers Aufgaben bei Engelbert Strauss“, <https://www.fuldaerzeitung.de/kinzigital/bangladesch-main-kinzig-kreis-peter-tauber-engelbert-strauss-aufgaben-nachhaltig-campus-91411691.html>

¹⁸ Offiziell ist keine Parteimitgliedschaft bekannt, allerdings war Markus Kerber in der Vergangenheit mehrfach für die Partei beruflich tätig, so dass von einer Mitgliedschaft ausgegangen werden kann.

¹⁹ Manager Magazin, 17.03.2013: „Neue Aufseher für die Commerzbank“, <https://www.manager-magazin.de/unternehmen/banken/a-889343.html>

²⁰ Politik & Kommunikation, 10.05.2011: „BDI mit neuer Hauptgeschäftsführung“, <https://www.politik-kommunikation.de/personalwechsel/bdi-mit-neuer-hauptgeschaeftsuehrung/>

²¹ Management-Blog, 06.07.2023: „Markus Kerber tritt bei 1886 Ventures als Managing Partner an“, <https://blog.wiwo.de/management/2023/07/06/markus-kerber-tritt-bei-1886-ventures-als-managing-partner-an/>

²² Boerse.de, 29.3.2023: „EQS-HV: Dürr Aktiengesellschaft: Bekanntmachung der Einberufung zur Hauptversammlung am 12.05.2023 in Bietigheim-Bissingen mit dem Ziel der europaweiten Verbreitung gemäß §121 AktG“, <https://www.boerse.de/nachrichten/EQS-HV-Duerr-Aktiengesellschaft-Bekanntmachung-der-Einberufung-zur-Hauptversammlung-am-12052023-in-Bietigheim-Bissingen-mit-dem-Ziel-der-europaweiten-Verbreitung-gemaess-121-AktG/34750719>

²³ Dürr Group, 12.05.2023: „Dürr AG erhöht Dividende auf 0,70 €“, <https://www.durr-group.com/de/media/news/news-detail/view/duerr-ag-increases-dividend-to-eur070-88153>

²⁴ Dürr Group, 01.01.2024: „Aufsichtsrat – Mitglieder, Ausschüsse und Teilnahme Sitzungen“, <https://www.durr-group.com/de/unternehmen/aufsichtsrat>; The Pioneer, 23.06.2023: Union: „Der Reformplan für ARD & ZDF“ <https://www.thepioneer.de/originals/hauptstadt-das-briefing/briefings/union-der-reformplan-fuer-ard-und-zdf>

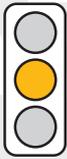
²⁵ Verband kommunaler Unternehmen e. V., 09.01.2019: „VKU gratuliert Andreas Feicht zur Berufung zum Staatssekretär im BMWi“, <https://www.vku.de/presse/pressemitteilungen/vku-gratuliert-andreas-feicht-zur-berufung-zum-staatssekretar-im-bmwil>

²⁶ Stuttgarter Zeitung, 14.08.2022: „Ex-Staatssekretär rückt an Konzernspitze“, <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.edu-mann-andreas-feicht-ex-staatssekretar-rueckt-an-konzernspitze.02d436ba-2241-4d27-ad67-76cddf5b1aae.html>

Parteienfinanzierung: mehr Transparenz, aber wichtige Probleme bleiben

Nach Jahrzehnten des Stillstands schafft die Ampelregierung handfeste Verbesserungen bei der Transparenz von Parteifinanzien. Doch das Spendenvolumen erreicht mit jeder Wahl neue Rekordhöhen. Auch weiterhin gibt es eklatante Probleme. Dazu gehören eine fehlende Obergrenze für Parteispenden und Parteisponsoring sowie die mangelhafte Kontrolle und Durchsetzung der geltenden Gesetze.

UNSERE BEWERTUNG



→ Unsere Bewertungsimpel springt aufgrund der positiven, aber nicht ausreichenden Reformen von Rot auf Gelb.

HINTERGRUND

Politische Parteien können sich aus diversen Quellen finanzieren – und so soll es auch sein. Die staatliche Parteienfinanzierung ist dabei ein wichtiger Eckpfeiler. Daneben erhalten Parteien private Zuwendungen, beispielsweise in Form von Spenden, durch Sponsoring, als Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge, aber auch durch Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit oder Beteiligungen an Unternehmen.

Die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes betont den Grundsatz, dass Parteien von keiner dieser Quellen vollständig abhängig sein dürfen. Deshalb gibt es für die staatliche Parteienfinanzierung sowohl eine absolute Obergrenze (also einen bestimmten Betrag, der maximal an alle Parteien zusammen ausgeschüttet werden darf) als auch eine relative Obergrenze (eine Partei darf nicht mehr staatliche Förderung erhalten, als sie selbst aus anderen Quellen erwirtschaftet). Für private Zuwendungen wie Spenden oder Sponsoring gibt es jedoch keine Obergrenze.

Laut Grundgesetz müssen politische Parteien Auskunft über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel geben.⁷⁹ Dieser Grundsatz ist wichtig, um die Demokratie vor intransparenten Einflussnahmen zu schützen. Das Bundesverfassungsgericht stellte außerdem 1992 klar, dass Wähler:innen in der Lage sein müssen, sich über potenzielle finanzielle Einflussnahmen auf politische Parteien informieren zu können, um dies in ihre Wahlentscheidung einbeziehen zu können.⁸⁰ Das ist jedoch in der jetzigen Situation nicht gegeben.

Die genauere Ausgestaltung der Offenlegungspflichten von Parteien regelt das Parteiengesetz. Es sieht vor, dass eine Partei erst ab einem Spendenbetrag von 10.000 Euro pro Jahr die Identität von Spender:innen in ihrem Rechenschaftsbericht offenlegen muss. Diese Berichte erscheinen zudem erst bis zu zwei Jahre nach dem Eingang der jeweiligen Spenden. Daher können Wähler:innen Spenden mitunter gar nicht in ihre Wahlentscheidung mitein-

⁷⁹ Grundgesetz, Artikel 21, Absatz 1, Satz 4.

⁸⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 09.04.1992 – BVerfGE 85, 264 [165].

beziehen. Zudem macht es die aktuelle Regelung schwer, Zusammenhänge zwischen Spenden und politischen Entscheidungen einer Partei zu erkennen. Lediglich Einzelspenden ab 50.000 Euro müssen dem Bundestag unmittelbar angezeigt werden.⁸¹ Durch die Aufteilung größerer Spenden auf mehrere kleinere Spenden kann diese Anzeigepflicht leicht umgangen werden.

Zudem müssen Parteien nicht öffentlich machen, an welche Gliederung eine Spende ging. Eine Spende in Höhe von 40.000 Euro mag auf Bundesebene vielleicht nicht unbedingt Türen öffnen oder Abhängigkeiten schaffen. Wird derselbe Betrag aber an einen Kreis- oder Landesverband gespendet, kann sie schon eine viel größere Wirkung erzielen.

Noch weniger Transparenz herrschte bislang beim sogenannten Parteisponsoring. Anstatt direkt Geld an eine Partei zu spenden, erwerben Verbände oder Unternehmen beim Sponsoring etwas von einer Partei – etwa einen Platz auf einer Werbewand oder einen Infostand bei einem Parteitag. Für diese Werbeleistung zahlen sie dann mehr als marktüblich wäre. Auf diese Weise unterstützen sie die Partei finanziell und umgehen zugleich die Offenlegungspflicht für Spenden. Im Gegensatz zu Parteispenden lassen sich die Zahlungen sogar noch als Ausgaben steuerlich absetzen. Das Sponsoring ist so attraktiv, dass manche Unternehmen inzwischen gänzlich auf Parteispenden verzichten – etwa Automobilkonzerne wie VW, BMW oder Mercedes-Benz.⁸² Während der Coronapandemie fanden nur sehr wenige Parteiveranstaltungen statt, was bei den Parteien zu einem temporären Einbruch der Einnahmen aus Sponsoring führte.⁸³ Doch inzwischen ist Sponsoring für sie wieder eine wichtige Geldquelle – und wird es auch in Zukunft sein. Die Einnahmen in Millionenhöhe führen Parteien in ihren Rechenschaftsberichten nur versteckt und anonym, in Form von Sammelposten, auf („Einnahmen aus Veranstaltungen“, „Einnahmen aus Beteiligungen“, „Einnahmen aus unternehmerischer Tätigkeit“). Der Transparenzauftrag des Grundgesetzes wird damit nicht erfüllt.

Auch für sogenannte Parallelaktionen – eine direkte Wahlkampfunterstützung für Parteien durch Dritte – fehlten bisher Transparenzregeln. Parteien konnten die Offenlegungspflichten für Parteispenden einfach umgehen, indem Dritte – andere Organisationen oder Privatpersonen – selbst Wahlwerbung für sie betrieben, ohne dass die Partei dies direkt veranlasste. Von dieser Transparenzlücke profitierte in der Vergangenheit die AfD besonders ausgiebig. Seit 2016 erhielt sie anonyme Wahlkampfhilfe im Wert zweistelliger Millionenbeträge. Oft standen dabei die schweizerische Public-Relations-Agentur Goal AG sowie ein Stuttgarter Verein im Mittelpunkt. Beide schalteten online Werbung zugunsten der AfD und finanzierten Plakate, Veranstaltungen und Wahlzeitungen.⁸⁴ Nach Aussagen der ehemaligen



Grafik: LobbyControl

*Unbegrenzte Geldflüsse in die Politik sind undemokratisch.
Deshalb fordern wir einen Deckel für Parteispenden.*

⁸¹ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), Paragraph 25 Absatz 3.

⁸² Tagesspiegel.de, 23.04.2019: „Zwischen Spenden und Staatsgeld: Daimler gibt nichts mehr – was heißt das für die Parteien?“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/daimler-gibt-nichts-mehr--was-heisst-das-fur-die-parteien-5325568.html>

⁸³ LobbyControl, 25.05.2023: „Die Parteispenden steigen, die Intransparenz bleibt“, <https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/die-parteispenden-steigen-die-intransparenz-bleibt-108977/>

⁸⁴ Spiegel, 09.09.2016: „Die anonymen Gönner der AfD“, <https://www.spiegel.de/spiegel/afd-und-schweiz-connection-wer-die-kampagnen-der-rechten-finanziert-a-1111673.html>

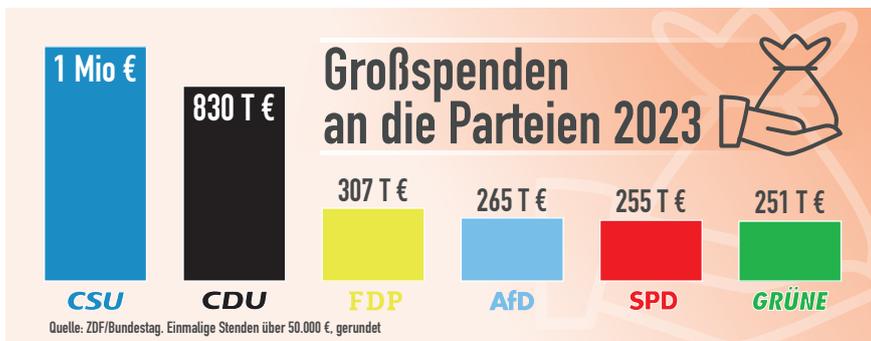
AfD-Politiker:in Frauke Petry sowie Recherchen von LobbyControl und Correctiv gibt es jedoch Anhaltspunkte dafür, dass sich die Wahlkampfhilfe der Goal AG und des Vereins aus Geldern finanzierte, die von Spender:innen kamen, die die AfD anonym unterstützen wollten. Viele Indizien deuteten auf die Milliardäre Henning Conle und August von Finck als geheime Geldgeber hin.⁸⁵ Die AfD beteuerte jedoch stets, nicht mit der Goal AG oder dem Verein zusammenzuarbeiten. So konnte sie verhindern, dass ihr die Wahlkampfhilfe als Spende angerechnet wurde – denn damit hätten automatisch die Offenlegungspflichten und Annahmeverbote für Spenden gegolten. Auf diese Weise konnten die wahren Geldgeber:innen hinter der Goal AG und dem Verein anonym bleiben.⁸⁶

Fast nur noch in Deutschland: Weiterhin keine Obergrenze für Spenden und Sponsoring

In Deutschland dürfen juristische und natürliche Personen unbegrenzt viel Geld an Parteien spenden. Damit steht Deutschland in Europa zunehmend alleine da. Nur noch sechs andere EU-Staaten haben ebenfalls keine Obergrenze für Parteispenden (siehe Tabelle). Auf internationaler Ebene haben etwa die Europäische Kommission⁸⁷ oder die Vereinten Nationen UN⁸⁸ das Fehlen einer solchen Obergrenze wiederholt kritisiert, und das aus gutem Grund: Großspenden verzerren auf mehrfache Weise den politischen Wettbewerb: Erstens führen sie zu ungleich großen Ressourcen und Wahlkampfkassen bei den Parteien – und zwar unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder oder Wähler:innen. Zweitens können vermögende Privatpersonen und Unternehmen ohne einen solchen Spendendeckel ihren Interessen besonders viel Gewicht verleihen. Das ist undemokratisch. Hohe Spenden können dabei als Türöffner für Lobbyinteressen dienen, beispielsweise wenn ein Vorstandsmitglied der

Deutschen Vermögensberatung AG (DVAG) dem CDU-Chef Friedrich Merz persönlich unter vier Augen einen Scheck über 100.000 Euro überreicht.⁸⁹ Regelmäßige Großspenden können Parteien in problematische Abhängigkeiten treiben, wie etwa die jährlichen Spenden der BMW-Erb:innen Stefan Quandt und Susanne Klatten, die zu den reichsten Deutschen gehören.

Grafik: Holger Müller/LobbyControl



Einmalige Spenden über 50.000 Euro müssen die Parteien unmittelbar melden. 2023 erhielt die CSU die meisten Großspenden. Alle weiteren Spenden werden erst Monate später in den Rechenschaftsberichten veröffentlicht.

⁸⁵ LobbyControl, 23.9.2018: „AfD-Finanzierung: Spur führt zu Finck – Reform des Parteiengesetzes nötig“, <https://www.lobbycontrol.de/pressemitteilung/afd-finanzierung-spur-fuehrt-zu-finck-reform-des-parteiengesetzes-noetig-57966/>; Correctiv.org, 12.04.2022: „Der Schattenmann“, <https://correctiv.org/top-stories/2021/03/09/frauke-petry-ueber-geheime-treffen-der-afd-parteispitze-mit-immobilien-milliardaer/>

⁸⁶ LobbyControl, 29.11.2018: „Die Schatten-Financen der AfD: Fragen und Antworten“, <https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/die-schatten-financen-der-afd-fragen-und-antworten-58071/>; LobbyControl, 09.12.2020: „Spendenskandal: Weitere Strafen für die AfD“, <https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/spendenskandal-weitere-strafen-fuer-die-afd-84007/>

⁸⁷ European Commission, 05.07.2023: „Commission Staff Working Document, 2023 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Germany“, SWD(2023) 805 final. https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/16_1_52572_coun_chap_germany_en.pdf

⁸⁸ United Nations Office on Drugs and Crime: „Country Review Report of Germany. Review by Greece and Croatia of the implementation by Germany of articles 5-14 and 51-59 of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016–2021“, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisits/FinalReports/2020_11_06_Germany_Final_Country_Report.pdf

⁸⁹ Spiegel 14.04.2023: „Finanzvertrieb spendet viel Geld an Parteien – per Scheck“, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ein-finanzvertrieb-spendet-viel-geld-an-parteien-per-scheck-a-3cca67a6-fb15-4062-9901-e5bc730b5f2>

Übersicht: Obergrenzen für Parteispenden und Spendenverbote in EU-Ländern

- In 19 von 27 EU-Ländern gibt es gesetzliche Obergrenzen für Spenden an Parteien.
- In 13 EU-Ländern ist diese Obergrenze durch einen absoluten Betrag geregelt. Die Spanne reicht dabei von 2.500 Euro (Irland) bis 300.000 Euro (Slowakei).
- In 6 EU-Ländern wird die Obergrenze stattdessen jeweils auf Basis des gesetzlichen Mindestlohns, des Durchschnittslohns oder des Einkommens der Spender:in berechnet.
- In 12 EU-Ländern sind zudem Parteispenden von Unternehmen oder anderen juristischen Personen verboten.

Land	Obergrenze	Juristische Personen**	Natürliche Personen**
Belgien	+	2.000 Euro	2.000 Euro
Bulgarien	-	Verbot für Unternehmen	-
Dänemark	-	-	-
Deutschland	-	-	-
Estland	+	Verbot	-
Finnland	+	30.000 Euro	30.000 Euro
Frankreich	+	Verbot	7.500 Euro pro Jahr oder pro Wahl
Griechenland	+	Verbot	20.000 Euro
Irland	+	2.500 Euro	2.500 Euro
Italien	+	100.000 Euro insgesamt pro Spender:in (egal an wie viele Parteien)	100.000 Euro, es darf nur an eine Partei gespendet werden
Kroatien	+	26.500 Euro*	4.000 Euro*
Lettland	+	Verbot	20 Mindestlöhne
Litauen	+	Verbot	10 durchschnittliche Monateinkommen, 10 Prozent des Vorjahreseinkommen des Spenders/der Spenderin
Luxemburg	-	Verbot	-
Malta	+	25.000 Euro	25.000 Euro
Niederlande	-	-	-
Österreich	+	7.500 Euro	7.500 Euro
Polen	+	Verbot	15 Mindestlöhne
Portugal	+	Verbot	25 Mindestlöhne
Rumänien	+	500 Mindestlöhne	200 Mindestlöhne
Slowakei	+	300.000 Euro	300.000 Euro
Slowenien	+	Verbot	10 Durchschnittslöhne
Spanien	+	Verbot	50.000 Euro
Schweden	-	-	-
Tschechien	+	121.000 Euro*	121.000 Euro*
Ungarn	-	Verbot	-
Zypern	+	50.000 Euro	50.000 Euro

Quelle: Europäisches Parlament⁹⁰ von Juni 2021, überprüft Januar 2024

* Obergrenze in der jeweiligen Landeswährung. Umgerechnet in Euro nach dem Tageskurs vom 26.01.2024. Quelle: <https://www.oanda.com/currency-converter/de/>

** Falls nicht anders angegeben, sind die Angaben für die maximale Spendenhöhe pro Partei pro Jahr. Teilweise gelten abweichende Regeln für Direktspenden an einzelne Kandidat:innen oder während bestimmter Wahlkampfzeiten.⁹¹

⁹⁰ European Parliament, Policy Department for Budgetary Affairs, Juni 2021: „Financing of political structures in EU Member States“, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694836/IPOL_STU\(2021\)694836_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694836/IPOL_STU(2021)694836_EN.pdf)

⁹¹ Julia Schmälter, Stefan Haußner & Birgit Oldopp, 02.05.2019: „Die Finanzierung des Europawahlkampfes“ [Bundeszentrale für politische Bildung], <https://www.bpb.de/themen/europawahlen/dossier-europawahlen/71362/die-finanzierung-des-europawahlkampfes/>

Seit 2002 spendeten die beiden über 3,7 Millionen Euro an CDU und FDP.⁹² Die Deutsche Vermögensberatung AG spendete im selben Zeitraum sogar über 7 Millionen Euro an CDU, CSU, FDP, Grüne und SPD.⁹³

Dabei steigt das Spendenaufkommen in Deutschland immer noch rasant. Jedes Bundestagswahljahr wird dabei zu einem neuen Rekordjahr für Parteispenden. 2021 wurden in Deutschland über 113 Millionen Euro an politische Parteien gespendet – ein Anstieg von über 25 Prozent gegenüber dem Bundestagswahljahr 2017.⁹⁴ Angesichts solcher Summen erscheint eine Obergrenze für Spenden und Sponsoring immer notwendiger.

Kontrolle und Durchsetzung: Wer hat Angst vor der Bundestagsverwaltung?

Regeln sind nur wirksam, wenn sie auch durchgesetzt werden und wenn ihre Einhaltung kontrolliert wird. Daran scheint es bei der Parteienfinanzierung in Deutschland zu mangeln. Es gibt begründete Zweifel, ob die Bundestagsverwaltung, die für die Überprüfung und Durchsetzung des Parteiengesetzes zuständig ist, ausreichend unabhängig und damit ihrer Aufgabe gewachsen ist. Die Bundestagsverwaltung ist der Bundestagspräsidentin unterstellt, also einer Parteipolitikerin – und an deren Weisungen gebunden. Besser wäre eine gänzlich unabhängige Kontrollbehörde, wie es sie beispielsweise in Frankreich gibt.

Außerdem fehlen der Bundestagsverwaltung die erforderlichen Ressourcen und Befugnisse, um die Parteifinancen wirksam kontrollieren zu können. Sie kann keine Unterlagen oder Dokumente von Parteien beschlagnahmen und keine Durchsuchungen durchführen. In Verdachtsfällen bleibt ihr oft nur die Möglichkeit, das Gespräch mit den Beteiligten zu suchen. Falls diese alles abstreiten, hat die Bundestagsverwaltung kaum eine Handhabe. Zwar kann sie Ermittlungen an eine Staatsanwaltschaft übergeben, aber nur, wenn sie bereits genug belastendes Material gesammelt hat. In der Praxis ist es der Bundestagsverwaltung nur schwer möglich, Straftaten wie verbotene Einfluss Spenden nachzuweisen – also Spenden, mit denen konkrete Forderungen gestellt werden (siehe Kasten). Zum anderen schöpfte die Bundestagsverwaltung bisher bei der Durchsetzung des Parteiengesetzes noch nicht einmal ihre bereits vorhandenen Befugnisse ausreichend aus. Das zeigt exemplarisch der Umgang mit den Parteispenden des Immobilienunternehmers Christoph Gröner von 2020 (siehe Kasten).⁹⁵

⁹² LobbyControl: Lobbypedia Parteispenden-Datenbank. Suche nach Geldgeber „Susanne Klatten“ oder „Stefan Quandt“ (abgerufen am 23.12.2023): https://lobbypedia.de/w/index.php?pfRunQueryFormName=Parteispenden&title=Spezial%3AAbfrage_aus%C3%BChren%2FParteispenden&Parteispenden%5BGeldgebende%5D=Klatten%2C+Susanne%3B+Quandt%2C+Stefan&Parteispenden%5BEmpfangende%5D=&Parteispenden%5BMindestbetrag%5D=&Parteispenden%5BJahre%5D=&Parteispenden%5BOrte%5D=&Parteispenden%5BKategorien%5D=&wpRunQuery=Abfrage+aus%C3%BChren&pf_free_text=

⁹³ LobbyControl: Lobbypedia Parteispenden-Datenbank. Suche nach Geldgeber „Deutsche Vermögensberatung AG“, „Deutsche Vermögensberatung Holding“ oder „Allfinanz Deutsche Vermögensberatung“ (abgerufen am 23.12.2023): https://lobbypedia.de/wiki/Spezial:Abfrage_aus%C3%BChren/Parteispenden?pfRunQueryFormName=Parteispenden&title=Spezial%3AAbfrage_aus%C3%BChren%2FParteispenden&Parteispenden%5BGeldgebende%5D=Deutsche+Verm%C3%B6gensberatung+AG%3B+Deutsche+Verm%C3%B6gensberatung+Holding+GmbH%3B+Allfinanz+Deutsche+Verm%C3%B6gensberatung+AG&Parteispenden%5BEmpfangende%5D=&Parteispenden%5BMindestbetrag%5D=&Parteispenden%5BJahre%5D=&Parteispenden%5BOrte%5D=&Parteispenden%5BKategorien%5D=juristische+Person&wpRunQuery=Abfrage+aus%C3%BChren&pf_free_text=

⁹⁴ LobbyControl, 25.05.2023: „Die Parteispenden steigen, die Intransparenz bleibt“, <https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/die-parteispenden-steigen-die-intransparenz-bleibt-108977/>

⁹⁵ LobbyControl, 13.09.2023: „Parteien verklagt den Bundestag!“, <https://www.lobbycontrol.de/parteienfinanzierung/groener-spenden-an-die-cdu-parteien-verklagt-den-bundestag-111311/>

DER FALL GRÖNER:

EIN BEISPIEL FÜR MANGELNDE KONTROLLE UND DURCHSETZUNG

Foto: IMAGO/Mike Schmidt



Die Spende von Immobilienunternehmer Christoph Gröner an die CDU war wahrscheinlich illegal, denn er stellte gleichzeitig Bedingungen auf.

2020 spendete der Immobilienunternehmer Christoph Gröner insgesamt 820.000 Euro an die Berliner CDU, davon 320.000 Euro als Privatperson und 500.000 Euro über sein Unternehmen Gröner Family Office GmbH. Grönners Spenden machten in diesem Jahr zusammengenommen fast ein Fünftel des Gesamtbudgets der Berliner CDU aus.

Grönners Spenden stießen jedoch nicht nur wegen ihrer Höhe auf Kritik. Sowohl Gröner selbst als auch der Berliner CDU-Landesvorsitzende Kai Wegner – damals Spitzenkandidat seiner Partei und heute Regierender Bürgermeister von Berlin – bestätigten 2021 in Interviews, dass Gröner seine Spenden an konkrete Forderungen geknüpft hatte. Gröner selbst gab an, er habe „der CDU drei Bedingungen gesetzt“, darunter eine Reform des Berliner Mietendeckels.⁹⁶ Wegner bestätigte, dass Grönners Spenden an Bedingungen geknüpft waren, nannte als einzige politische Forderung jedoch die Bekämpfung von Obdachlosigkeit.⁹⁷

Sollte Gröner tatsächlich zusammen mit seiner Spende solche politischen Forderungen übermittelt haben, so wäre dies nach dem Parteiengesetz eine sogenannte illegale Einflussspende.⁹⁸ Die Berliner CDU hätte in diesem Fall die Spende zurückweisen müssen. Im Mai 2023 forderte LobbyControl die Bundestagsverwaltung deshalb auf, eine Untersuchung von Grönners Spenden einzuleiten. Im Juli 2023 gab die Verwaltung auf Nachfrage von Transparency International bekannt, dass sie die Untersuchung eingestellt habe. Dies begründete sie unter anderem damit, dass der Tatbestand einer Einflussspende erst vorläge, wenn „eine Spendenzahlung erkennbar in einer so gearteten Kausalbeziehung mit einer von einer Partei getroffenen oder von ihr zu treffenden Entscheidung steht, dass diese Entscheidung der Partei ohne die Spendenleistung nicht oder nicht in dieser Weise getroffen würde oder getroffen worden wäre.“⁹⁹ An der Richtigkeit dieser Rechtsaus-

Foto: Sandro Halank, Wikimedia Commons, CC BY-SA 4.0



Kai Wegner, der damalige CDU-Landesvorsitzende und Spitzenkandidat, heute Regierender Bürgermeister von Berlin, bestätigte mehrmals, dass Grönners Spenden an Bedingungen geknüpft waren.

legung erkennbar in einer so gearteten Kausalbeziehung mit einer von einer Partei getroffenen oder von ihr zu treffenden Entscheidung steht, dass diese Entscheidung der Partei ohne die Spendenleistung nicht oder nicht in dieser Weise getroffen würde oder getroffen worden wäre.“⁹⁹ An der Richtigkeit dieser Rechtsaus-

⁹⁶ Deutschlandfunk Kultur, 08.05.2021: „Immobilienmillionär Christoph Gröner. Vom Versagen der Politik und dem Wunsch zu bauen“, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/immobilienmillionaer-christoph-groener-vom-versagen-der-100.html>

⁹⁷ Jung & Naiv, 10.08.2021: Folge 526, Interview mit Kai Wegner (CDU) [Video, ab 01:44:12], <https://www.youtube.com/watch?v=22BlxrhC-kY&ct=6242s>

⁹⁸ Parteiengesetz, Paragraph 25 Absatz 2 Nr. 7.

⁹⁹ Transparency International, 27.07.2023: „Exklusiv | Gröner-Großspenden an CDU: Prüfung eingestellt – Transparency fordert unabhängige Stelle zur Aufsicht über die Parteienfinanzierung“, <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/groener-grossspenden-an-cdu-pruefung-eingestellt>

legung der Bundestagsverwaltung bestehen durchaus Zweifel. Diese bestätigt auch ein von uns beauftragtes Gutachten der Parteienrechtsexpertin Prof. Dr. Sophie Schönberger.¹⁰⁰ Es kommt nicht nur zu dem Schluss, dass Gröners Spenden mit hoher Wahrscheinlichkeit illegal waren, sondern führt auch aus, dass die Rechtsauslegung der Bundestagsverwaltung sich weder auf den Gesetzestext noch auf einschlägige Rechtsprechung oder Literatur stützen könne. Im Parteiengesetz ist an keiner Stelle die Rede davon, dass ein Kausalzusammenhang zwischen Spende und den politischen Entscheidungen einer Partei nachweisbar sein muss, damit der Tatbestand der Einflussspende erfüllt ist. Ganz im Gegenteil legt das Gesetz eindeutig fest, dass Spenden, die „erkennbar in Erwartung eines politischen oder wirtschaftlichen Vorteils gewährt werden“, von Parteien nicht angenommen werden dürfen.¹⁰¹ Eine Spende wird also nach dem Gesetz bereits zum Zeitpunkt der Übergabe illegal, wenn der Spender oder die Spenderin dabei eine konkrete Erwartung zum Ausdruck bringt – ganz unabhängig davon, ob die Partei auch tatsächlich danach handelt oder nicht.

Es deutet also alles darauf hin, dass erstens die Berliner CDU Gröners Spenden hätte zurückweisen müssen und dass zweitens die Bundestagsverwaltung ihre Ermittlungen nicht hätte einstellen dürfen. Der Rechtsweg steht in dieser Angelegenheit allerdings nur einer Partei offen – da diese potenziell benachteiligt sein könnte. Wir forderten daher die Parteien in Deutschland auf, die Bundestagsverwaltung auf die Verhängung einer Sanktion zu verklagen. Ein solcher Vorgang ist jedoch nicht bloß eine Angelegenheit zwischen Parteien, sondern hat eine große Bedeutung für die Demokratie insgesamt. Deshalb ist es wichtig, dass ein Gericht den Verdacht der Einflussspende aufklärt und gegebenenfalls die Bundestagsverwaltung dazu verpflichtet, Sanktionen gegen die Berliner CDU zu verhängen. Auch die zweifelhafte Rechtsauslegung der Bundestagsverwaltung kann dieses Gericht dann prüfen. Die Kleinpartei Die PARTEI und die Linkspartei kündigten bereits an, wie von uns vorgeschlagen den Rechtsweg zu beschreiten.^{102, 103} Aufgrund der Höhe der Spenden drohen der Berliner CDU empfindliche Strafen. Im schlimmsten Fall müsste sie 2,4 Millionen Euro Strafe zahlen.

ENTWICKLUNGEN IN DER LAUFENDEN LEGISLATURPERIODE

Transparenz: erstmals seit Jahrzehnten substanzielle Verbesserungen, aber Mängel bleiben bestehen

Nachdem es in der letzten Legislaturperiode keine Verbesserungen der Regelungen zur Parteienfinanzierung gegeben hatte, kündigte die Ampelregierung in ihrem Koalitionsvertrag eine Reform des Parteiengesetzes an. Mit der Umsetzung ließ sie sich jedoch Zeit. Erst als das Bundesverfassungsgericht im Februar 2023 eine Erhöhung der absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung von 2018 kippte,¹⁰⁴ kam Bewegung in die Sache. Die Regierungsfractionen machten sich rasch an eine Reform des Parteiengesetzes, da den Parteien ansonsten aufgrund des Urteils erhebliche Mittel aus der staatlichen Parteienför-

¹⁰⁰ Prof. Dr. Sophie Schönberger, Düsseldorf, 21.08.2023: „Rechtsgutachten über die Auslegung von § 25 Absatz 2 Nr. 7 Parteiengesetz im Hinblick auf die Parteispende von Christoph Gröner und der Gröner Family Office GmbH an die CDU im Jahr 2020. Erstattet im Auftrag von LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.“, <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Gutachten-Schoenberger-Einflussspende-Groener-CDU.pdf>

¹⁰¹ Parteiengesetz, Paragraph 25 Absatz 2 Nr. 7.

¹⁰² Die PARTEI Bundesverband, 29.11.2023: „CDU-Gröner-Spendenskandal“, <https://www.die-partei.de/2023/11/29/cdu-groener-spendenskandal/>

¹⁰³ Tagesspiegel.de, 04.12.2023: „Nach Gröner-Spenden an Berliner CDU: Linke fordert Strafzahlung – und erwägt Klage“, <https://www.tagesspiegel.de/nach-groener-spenden-an-berliner-cdu-linke-fordert-straftzahlung-und-erwaegt-klage-10878508.html>

¹⁰⁴ Bundesverfassungsgericht, 24.01.2023: „Anhebung der ‚absoluten Obergrenze‘ für die staatliche Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig“. Pressemitteilung Nr. 9/2023 vom 24.01.2023 zu Urteil zu 2 BvF 2/18, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-009.html>

derung hätten entgehen können. Im Zuge dieser Reform wurde auch die Transparenz der Parteifinancen erhöht. Die Ampelkoalition hat gemeinsam mit der Unionsfraktion einen Antrag zur Reform des Parteiengesetzes in den Bundestag eingebracht. Am 15. Dezember 2023 beschloss der Bundestag das neue Gesetz.¹⁰⁵ Obwohl die Reform substanzielle Fortschritte hinsichtlich der Transparenz bringt, bleibt sie doch weit hinter dem zurück, was erforderlich wäre. Die Neuregelung beinhaltet unter anderem neue Offenlegungspflichten für Parteisponsoring und Wahlwerbung durch Dritte (Parallelaktionen). Außerdem wird der Schwellenwert abgesenkt, ab dem Parteispenden zeitnah veröffentlicht werden müssen. Das neue Gesetz ist Anfang März 2024 in Kraft getreten.

Parteisponsoring

Nach dem geänderten Parteiengesetz müssen Parteien nun auch Einnahmen aus Sponsoring gesondert in ihren Rechenschaftsberichten aufführen. Ab einem Sponsoringwert von 750 Euro im Einzelfall oder bei mehreren Sponsorings mit einem Gesamtwert von mehr als 6.000 Euro pro Jahr für denselben Gebietsverband einer Partei müssen zudem die Sponsor:innen namentlich ausgewiesen werden.¹⁰⁶ Allerdings soll diese Neuregelung des Sponsorings – anders als der Rest des neuen Gesetzes – erst zum 1. Januar 2025 in Kraft treten.

Dennoch bleibt die Schwierigkeit bestehen, das Parteisponsoring von Parteispenden abzugrenzen. Ein Sponsoring muss laut Parteiengesetz der Förderung der Partei dienen. Zugleich muss die Partei dafür eine Gegenleistung in Form von Werbung oder Öffentlichkeitsarbeit leisten. Zuwendung und Gegenleistung sollen dabei „nicht außer Verhältnis“ stehen.¹⁰⁷ Diese Formulierung ist reichlich unklar, hat aber weitreichende Folgen. Ist der gezahlte Betrag unverhältnismäßig hoch beziehungsweise die Gegenleistung zu gering, würde es sich um eine Parteispende handeln. Für Parteispenden gibt es eine Reihe gesetzlicher Annahmeverbote, die für das Parteisponsoring nicht gelten – beispielsweise für weitergeleitete Spenden. Am einfachsten wäre es daher gewesen, die Annahmeverbote und Offenlegungspflichten für beide Kategorien einheitlich zu gestalten – also für Parteispenden und Parteisponsoring. Da auch ein Parteisponsoring das Ziel hat, eine Partei zu fördern, sollten dafür auch dieselben Sicherheitsregeln greifen, um zu verhindern, dass das Sponsoring zur unrechtmäßigen Beeinflussung von Parteien verwendet wird. Hier besteht Notwendigkeit zur Nachbesserung in den verbleibenden zwei Jahren der Legislaturperiode. Dennoch ist davon auszugehen, dass das neue Parteiengesetz in der Praxis für deutlich mehr Transparenz beim Parteisponsoring sorgen wird.

Wahlwerbung durch Dritte

Auch für die bisher mangelnde Transparenz bei den Regelungen zur Wahlwerbung durch Dritte – sogenannte Parallelaktionen – haben die Ampelkoalition und die Unionsfraktion mit ihrem Kompromiss gesorgt. Wer beabsichtigt, Werbung für eine Partei zu machen, muss dies künftig rechtzeitig vorab anzeigen. Parteien haben dann die Möglichkeit, die Werbemaßnahme durch Dritte zu untersagen. Tut eine Partei das nicht oder nicht rechtzeitig, so

¹⁰⁵ Deutscher Bundestag, 07.11.2023: „Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes“. Bundestagsdrucksache 20/9147, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/091/2009147.pdf>; Deutscher Bundestag, 13.12.2023: „Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat“. Bundestagsdrucksache 20/9774, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/097/2009774.pdf>

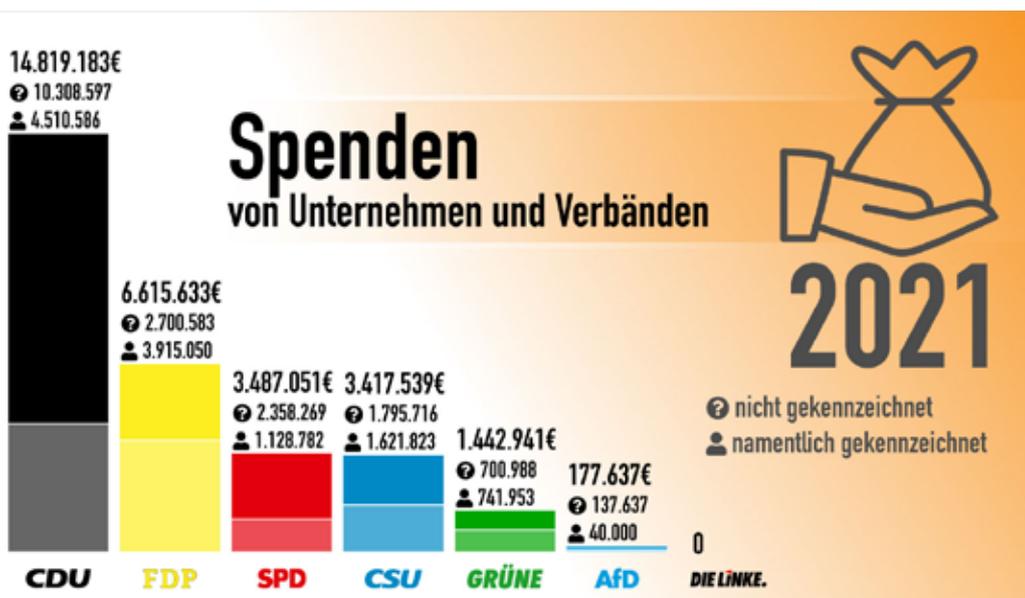
¹⁰⁶ Parteiengesetz, Paragraph 24 Absatz 8a in der Beschlussfassung vom 15.12.2023.

¹⁰⁷ Parteiengesetz, Paragraph 27 Absatz 1b Satz 2 in der Beschlussfassung vom 15.12.2023.

wird ihr die entsprechende Werbemaßnahme als Parteispende zugerechnet. Diese unterliegt dann denselben Offenlegungspflichten und Annahmeverboten wie andere Parteispenden.¹⁰⁸

Die erwähnte Wahlwerbung der Goal AG für die AfD würde nach dem neuen Gesetz also als Parteispende gelten und unter die entsprechenden Regelungen fallen. Auch wurde in dem Gesetz in letzter Minute noch klargestellt, dass auch die Finanzierung von Parallelaktionen öffentlich gemacht werden muss. Die Goal AG müsste also heute ihre Geldgeber:innen namentlich nennen. Andernfalls wären ihre Wahlwerbungen zugunsten der AfD weitergeleitete Spenden – sogenannte Strohmansspenden – und damit illegal. Allerdings wären auch bei dieser Reform konkretere Definitionen wünschenswert gewesen. Einige praktische Fragen bleiben offen. Wenn sich z. B. ein Verein aus verschiedenen Quellen finanziert und Wahlwerbung für eine Partei schaltet, ist unklar, ob alle Finanzquellen dieses Vereins nach den Regeln des Parteiengesetzes offengelegt werden müssen oder nur jene, die für die Kampagne eingesetzt wurden. In der Praxis dürfte es mitunter schwer werden, Gelder tatsächlich einer spezifischen Wahlkampagne zuzuordnen. Gleichzeitig könnte eine vollständige Offenlegung aller Spender einer solchen Organisation ein verzerrtes Bild ergeben. Zudem sieht das neue Gesetz zwar vor, dass Werbemaßnahmen „frühzeitig“ an Parteien gemeldet werden müssen, die wiederum „unverzüglich“ über eine Annahme dieser Spende entscheiden müssen. Allerdings definiert das Gesetz beide Begriffe nicht näher, sodass die Zeiträume unbestimmt bleiben.¹⁰⁹ Derart schwammige Formulierungen können unnötige Verwirrung auslösen und bei der praktischen Umsetzung zu Schwierigkeiten führen.

Nichtsdestotrotz schließt die neue Regulierung von Sponsoring und von Werbemaßnahmen Dritter Regelungslücken, die wir seit über einem Jahrzehnt bemängeln. Es handelt sich daher um erfreuliche und dringend notwendige Verbesserungen.



Wahljahr 2021: Ein Großteil der Unternehmensspenden an Parteien bleibt für die Öffentlichkeit namenlos. Für mehr Transparenz sollten Spender:innen schon ab einer Spende von 2.000 Euro namentlich genannt werden.

¹⁰⁸ Parteiengesetz, Paragraph 27a Absatz 1 und 2 in der Beschlussfassung vom 13.12.2023.

¹⁰⁹ Parteiengesetz, Paragraph 27a Absatz 1 und 2 in der Beschlussfassung vom 15.12.2023.

Absenkung der Transparenzschwellen für Parteispenden

Im Koalitionsvertrag hatten sich die Ampelparteien darauf geeinigt, die Grenze, ab der Spender:innen in den Rechenschaftsberichten der Parteien namentlich genannt werden müssen, von 10.000 Euro auf 7.500 Euro pro Jahr abzusenken. Außerdem versprachen sie, dass Einzelspenden künftig schon ab einer Höhe von 35.000 Euro umgehend veröffentlicht werden müssen, statt wie bisher ab 50.000 Euro.¹¹⁰ Auch diese neuen Grenzwerte sind aus unserer Sicht immer noch viel zu hoch und laden weiterhin zur Umgehung ein. Durch die Aufteilung einer größeren Spende können Spender:innen weiterhin mit wenig Aufwand hohe Beträge an Parteien verteilen, ohne dass diese ihren Namen veröffentlichen müssen. Das ist zwar nicht legal, lässt sich aber kaum überprüfen. Besser wäre eine Pflicht zur namentlichen Veröffentlichung ab einer Spendenhöhe von 2.000 Euro – dann wäre eine Umgehung mit einem erheblichen Aufwand und Aufdeckungsrisiko verbunden.

Auch bei der Schwelle von 35.000 Euro für Einzelspenden werden zu viele Spenden bis zu ihrer Veröffentlichung in Rechenschaftsberichten unbekannt bleiben. In diesem Fall ist die Umgehung der Veröffentlichungspflicht durch die Aufteilung auf mehrere kleinere Spenden sogar legal, denn nur Einzelspenden über dem Schwellenwert müssen veröffentlicht werden. Deutlich effektiver wäre aus den genannten Gründen eine Pflicht zur sofortigen Veröffentlichung von Spenden ab einer Höhe von 10.000 Euro.

Hinzu kommt, dass es tatsächlich nur die Absenkung der Schwelle für die Pflicht zur zeitnahen Veröffentlichung von 50.000 Euro auf 35.000 Euro ins Gesetz schaffte.¹¹¹ Die Absenkung des Grenzwerts für die namentliche Nennung fiel in letzter Minute den Verhandlungen zwischen den Ampelparteien und der Union zum Opfer. So müssen auch zukünftig die Namen der Spender:innen erst ab einer Höhe von 10.000 Euro genannt werden. Auch wenn nun eine erhebliche Zahl an Spenden sehr viel schneller öffentlich werden wird, ist die Reform an diesem Punkt unzureichend.

Keine Veränderung bei der Obergrenze und Kontrolle

Keine Veränderungen sieht das neue Gesetz hingegen bei den Obergrenzen für Parteispenden und Parteisponsoring vor. In der letzten Legislaturperiode scheiterte ein Vorstoß der SPD für eine Deckelung von Parteispenden nur knapp am Widerstand der Union. SPD und Grüne forderten vor der Bundestagswahl 2021 einen solchen Spendendeckel – die Grünen in ihrem Wahlprogramm, die SPD in einem Vorstandsbeschluss.¹¹² Dennoch verfolgte die Ampelkoalition dieses Vorhaben nicht weiter. Da die Koalition ihre Reform des Parteiengesetzes bereits abgeschlossen hat, ist es äußerst unwahrscheinlich, dass ein solcher Deckel in der laufenden Legislaturperiode noch eingeführt werden wird. Auch in puncto Kontrolle und Durchsetzung gab es keine Verbesserungen. Mit dem neuen Gesetz wurde weder eine unabhängigere Kontrollinstitution geschaffen, noch wurden die Befugnisse oder Ressourcen der Bundestagsverwaltung gestärkt.

¹¹⁰ Ampelkoalition, 07.12.2021: „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)*, https://www.spd.de/fileadmin/dokumente/koalitionsvertrag/koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, hier S. 9.

¹¹¹ Parteiengesetz, Paragraph 25 Absatz 3 Satz 2 in der Beschlussfassung vom 15.12.2023.

¹¹² Bündnis 90/Die Grünen, 11.–13.06.2021: „Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021“, https://cms.gruene.de/uploads/documents/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf, S. 176; Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 15.03.2023: „Beschluss des SPD-Parteivorstands am 15.03.2021: Stärkung der Integrität unserer parlamentarischen Demokratie“, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Parteispitze/PV_2021/20210315_Beschluss_PV_Demokratie.pdf

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Insgesamt hat die Ampelkoalition in dieser Legislaturperiode gemeinsam mit der Union wichtige Fortschritte in Richtung mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung auf den Weg gebracht. Dennoch bestehen auch nach der Reform noch einige Defizite. Auch jenseits der Transparenzfrage bleiben gewichtige Probleme bestehen. Dringend notwendig wäre etwa eine Obergrenze für Parteispenden und Parteisponsoring. Außerdem braucht es Verbesserungen bei der Kontrolle und Durchsetzung des Parteiengesetzes. Hier hat die Ampel eine Gelegenheit verstreichen lassen, einige der größten Missstände anzugehen. Die wichtigsten Maßnahmen wären jetzt:

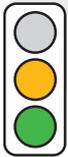
- Obergrenzen: Parteispenden und Parteisponsoring sollten auf maximal 50.000 Euro pro Spender:in oder Sponsor:in je Partei pro Jahr begrenzt werden.
- Bessere Kontrolle: Zur Durchsetzung des Parteiengesetzes sollte eine unabhängige Behörde geschaffen werden, die mit ausreichend starken Kontroll- und Ermittlungsbefugnissen ausgestattet ist. Zusätzlich braucht es eine öffentliche Datenbank mit sämtlichen Daten zu Parteispenden- und -sponsoring.
- Mehr Transparenz bei Parteispenden: Die Veröffentlichungsschwellen müssen deutlich gesenkt werden. Parteispenden ab 10.000 Euro sollten sofort nach Spendeneingang offengelegt werden müssen. Zuwendungen ab 2.000 Euro sollten namentlich in den Rechenschaftsberichten der Parteien genannt werden müssen. Spenden an Untergliederungen einer Partei sollten als solche gekennzeichnet werden müssen, damit die gezielte Förderung einzelner Gebietsverbände oder Politiker:innen transparent ist.

Interessenkonflikte und Nebentätigkeiten von Abgeordneten

Nach mehreren Lobbykandalen verschärfte der Bundestag kurz vor der Bundestagswahl 2021 die Regeln für Abgeordnete, um Unabhängigkeit, Transparenz und Integrität des Abgeordnetenmandats sicherzustellen. Inzwischen sind die Auswirkungen dieser umfassenden Reform sichtbar. Neben positiven Effekten zeigen sich auch klare Schwächen, insbesondere bei der Kontrolle und der Durchsetzung der neuen Regeln. Zur Verschärfung des Strafgesetzes gegen Korruption bei Abgeordneten hat die Koalition einen Gesetzentwurf vorgelegt.

UNSERE BEWERTUNG

→ Unsere Bewertungssampel verharrt unverändert bei Grün-Gelb. Die Verschärfung des Strafgesetzes ist positiv, aber noch nicht umgesetzt.



HINTERGRUND

Mitgliedern des Bundestages (MdB) steht es frei, neben ihrem Mandat ehrenamtlichen oder beruflichen Nebentätigkeiten nachzugehen. Zeitliche oder finanzielle Grenzen sind ihnen dabei nicht gesetzt. Das unterscheidet Abgeordnete grundlegend von Beamt:innen: Abgeordnete sollen laut Grundgesetz das „ganze Volk“ vertreten und dabei nur ihrem Gewissen unterworfen sein. Sie sind – im Unterschied zu Beamt:innen – von Aufträgen oder Weisungen unabhängig und können daher auch Einzelinteressen vertreten und parteiisch Position beziehen.

Diese Freiheit der Abgeordneten geht mit einer besonderen Verantwortung einher. Dazu gehört, das Mandat nicht für eigene private, berufliche oder wirtschaftliche Zwecke zu missbrauchen. Schon den Anschein einer mangelnden Trennung zwischen persönlichen Interessen und der Ausübung des Mandats sollten Abgeordnete unbedingt vermeiden. Zu Kollisionen zwischen persönlichen Interessen und den Aufgaben von Abgeordneten im Rahmen des Mandats kommt es, unter anderem aufgrund von Nebentätigkeiten, immer wieder. Interessenkonflikte können aber auch entstehen, wenn Abgeordnete an Unternehmen beteiligt sind oder wenn sie Angehörige haben, die Tätigkeiten nachgehen, die sich mit ihrem politischen Verantwortungsbereich überschneiden.

Transparenz über Interessenkonflikte

Entscheidend ist der Umgang mit solchen Interessenkonflikten – und welche Regeln dafür gelten. Dabei ist Transparenz das wichtigste Gebot. Mögliche Interessenkollisionen müssen offengelegt werden. Erfahrungsgemäß reicht es nicht aus, allein auf die Selbsteinschätzung und Eigenverantwortung von Abgeordneten zu setzen: Nachdem mehrere Abgeordnete Zahlungen von Unternehmen erhalten hatten, ohne dafür eine entsprechende Gegenleistung erbracht zu haben, beschloss der Bundestag 2005 erstmals eine Pflicht für Mitglieder des

Bundestags, ihre Nebeneinkünfte offenzulegen.¹¹³ Die Transparenzpflichten blieben allerdings sehr begrenzt. Nebenverdienste wurden nur in groben Stufen veröffentlicht, wobei die höchste Stufe nach oben offen war. Dies führte dazu, dass insbesondere sehr hohe Nebeneinkünfte unbekannt blieben. Erst einige Legislaturperioden und zahlreiche Skandale später – darunter die Causa Philipp Amthor, die Maskenaffäre und die Aserbaidtschan-Connection –¹¹⁴ beschloss der Bundestag im Juni 2021 endlich, dass Bundestagsabgeordnete ihre Nebeneinkünfte auf Euro und Cent genau öffentlich machen müssen.

Gleichzeitig verschärfte der Bundestag noch eine weitere wichtige Regel: Abgeordneten war nun eine entgeltliche Interessenvertretung neben ihrem Mandat verboten. Dass gewählte Volksvertreter:innen bis dahin völlig legal nebenher als bezahlte Lobbyist:innen arbeiten durften, ist eigentlich ein Skandal an sich. Denn es führt zu einem so schwerwiegenden Interessenkonflikt, dass Transparenz allein nicht ausreicht. Insofern war die Neuregelung überfällig. Wie gut dieses Verbot und die anderen Regelverschärfungen seit 2021 in der Praxis funktionierten, beleuchten wir im Folgenden an Hand einiger Beispiele.

ENTWICKLUNGEN IN DER AKTUELLEN LEGISLATURPERIODE

Die neuen Regelungen galten effektiv ab Ende Oktober 2021, als das Parlament nach den Bundestagswahlen 2021 erstmalig zusammenkam, also seit Beginn dieser Wahlperiode. Doch zu Beginn der 20. Wahlperiode war es um die Transparenz bezüglich der Nebentätigkeiten und finanziellen Interessen der Bundestagsabgeordneten erst einmal besonders schlecht bestellt: Laut Gesetz müssen die Abgeordneten ihre Angaben innerhalb von drei Monaten abliefern. Doch auch Monate nach Ablauf dieser Frist waren selbst einfachste Angaben – etwa zur beruflichen Tätigkeit vor der Mitgliedschaft im Bundestag – auf der Bundestagswebsite bei keinem Abgeordneten abrufbar. Verantwortlich für die Veröffentlichung ist die Bundestagsverwaltung. Diese begründete die erhebliche Verzögerung mit der komplexen neuen Rechtslage, die zu vielen Nachfragen aus den Abgeordnetenbüros führte. Tatsächlich mussten zunächst noch einige Details in sogenannten Ausführungsbestimmungen¹¹⁵ geklärt und festgelegt werden. Die Verhandlungen darüber zogen sich bis Mai 2022 hin. Danach dauerte es jedoch noch ein gutes weiteres Jahr, bis die Daten der Abgeordneten weitgehend verfügbar waren. Zu diesem Zeitpunkt war bereits ein gutes Drittel der Legislaturperiode vorüber.

Diese lange Verzögerung lässt sich nicht allein mit der Komplexität der neuen Regeln rechtfertigen. Vielmehr deutet sie auf strukturelle Missstände hin, unter anderem auf Personalknappheit und ineffiziente Abläufe in der Verwaltung. So wurden die Angaben der Abgeordneten etwa in Form eines 23-seitigen Fragebogens erfasst. Die insgesamt rund 17.000 Seiten mussten anschließend offenbar händisch in eine Datenbank eingegeben werden, wie die Internetplattform [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de) herausfand.¹¹⁶ Die Bundestagsverwaltung wurde für diese Aufgabe also offenbar nicht ausreichend ausgestattet. Das lässt sich nicht anders

¹¹³ Zeit Online, 20.01.2005: „Und das alles ohne Gegenleistung?“, https://www.zeit.de/2005/04/Vorspann_/komplettansicht
Zur Einführung der Regeln 2005 siehe auch: <https://webarchiv.bundestag.de/archive/2007/0814/mdb/nebentaetigkeit/index.html>

¹¹⁴ Siehe dazu ausführlich: LobbyControl: Lobbyreport 2021, etwa S. 18f. und 55f., https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Bei spiello se-Skandale-stroengere-Lobbyregeln.pdf

¹¹⁵ Deutscher Bundestag, 12.05.2022: „Ausführungsbestimmungen zu den Vorschriften des Zehnten und Elften Abschnitts des Abgeordnetengesetzes“, <https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/ausfuhrungsbestimmungen-abgeordnetengesetz-894090>

¹¹⁶ Abgeordnetenwatch, 05.06.2023: „Einkünfte veröffentlicht. Das verdienen die Abgeordneten des Bundestags nebenher“, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/nebentaetigkeiten/das-verdienen-die-abgeordneten-des-bundestags-nebenher>



Foto: Steffen Proßdorf CC BY-SA 4.0

Der Bundestag verschärfte noch vor der Bundestagswahl 2021 die Regeln, aber besonders bei der Kontrolle und der Durchsetzung zeigen sich weiter Schwächen.

interpretieren, als dass der Bundestag der Durchsetzung und Anwendung der neuen Regeln eine viel zu geringe politische Priorität einräumte. Auch aus demokratischer Sicht ist die lange Verzögerung problematisch. Die Angaben sind schließlich nicht ohne Grund veröffentlichungspflichtig – und zwar per Gesetz. Die Angaben sollen der Öffentlichkeit und letztlich auch dem Bundestag selbst Auskunft über mögliche Interessenverknüpfungen geben und somit die Integrität und Unabhängigkeit des Mandats der Abgeordneten sicherstellen.

Auch viele weitere Beispiele zeigen eine mangelhafte Kontrolle und Durchsetzung der Regeln trotz der Verschärfung.

Neu: Das Lobby-Verbot

Neben verbesserten Transparenzpflichten bezüglich Nebentätigkeiten und -einkünften enthält das neue Abgeordnetengesetz von 2021 Verbote und Tätigkeitsbeschränkungen, die Korruptionsrisiken minimieren und Interessenkonflikte von vornherein vermeiden sollen. Am wichtigsten ist in dieser Hinsicht das neue Verbot, neben dem Mandat bezahlten Lobbytätigkeiten nachzugehen. Bis zur Reform 2021 war das tatsächlich erlaubt. So nutzten bei der sogenannten Maskenaffäre mehrere Abgeordnete ihre privilegierte Stellung, um Verkäufe von Schutzmasken an Ministerien einzufädeln und dafür hohe Geldbeträge zu kassieren.¹¹⁷ Das war zwar ein großer politischer Skandal, aber nach damaliger Rechtslage eben kein Verstoß gegen die Abgeordnetenregeln. Auch strafrechtlich konnten die Maskendealer:innen nicht belangt werden – so durften sie ihre hohen Provisionen letztlich behalten (siehe nächste Seite).

¹¹⁷ LobbyControl: Lobbyreport 2021, S. 55f., https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf

STRAFBARKEIT VON KORRUPTION BEI ABGEORDNETEN

Der Bestechlichkeit und Bestechung von Abgeordneten ist ein eigener Paragraf im Strafgesetzbuch gewidmet: Paragraf 108e. Schon lange kritisieren viele Strafrechtsexpert:innen und Antikorruptions-Organisationen diesen Paragrafen als in der Praxis schlecht anwendbar und zu eng gefasst.¹¹⁸ Prominent auf die politische Agenda gelangte das Thema Abgeordnetenbestechung in den vergangenen Jahren durch die sogenannte Aserbaidtschan-Affäre. Mehrere Bundestagsabgeordnete standen und stehen im Verdacht, im Sinne der aserbaidtschanischen Regierung gegen Geldzahlungen Einfluss genommen zu haben.¹¹⁹ Ende Januar 2024 erhob die Generalstaatsanwaltschaft Anklage wegen Korruption gegen den 2021 aus dem Bundestag ausgeschiedenen CDU-Politiker Axel Fischer.¹²⁰ Anklage erhoben wurde zudem gegen Eduard Lintner, der bis 2005 für die CSU im Bundestag saß. Ihm wird vorgeworfen, Gelder aus Aserbaidtschan an Abgeordnete verteilt zu haben. Fischer und Lintner wiesen die Vorwürfe erneut zurück. Ermittelt wurde auch gegen die im März 2021 verstorbene CDU-Politikerin Karin Strenz, zu einer Anklage kam es aufgrund ihres plötzlichen Todes letztlich nicht.¹²¹ Welche strafrechtlichen Konsequenzen die Abgeordnete aus mehreren europäischen Ländern betreffende Aserbaidtschanaffäre in Deutschland haben wird, ist aktuell noch offen.

Anders sieht es bei der Maskendeal-Affäre aus, bei der Abgeordnete ihre Stellung nutzten, um während der Corona-Pandemie gegen hohe Provisionen Geschäfte mit Behörden einzufädeln. Zwar nahm die Staatsanwaltschaft Ermittlungen gegen die CSU-Abgeordneten Georg Nüßlein und Alfred Sauter auf. Diese wurden nach Klagen der beiden durch Beschluss des Bundesgerichtshofs allerdings 2022 final eingestellt, sodass die beiden letztlich sogar ihre millionenschweren Provisionen behalten konnten. Dies empörte nicht nur große Teile der Öffentlichkeit, sondern offenbar auch die Gerichte. So appellierte der BGH in seinem Beschluss an den Gesetzgeber, die vorhandene Strafbarkeitslücke zu schließen.¹²² Das ebenfalls in das Verfahren involvierte Oberlandesgericht München kritisierte: „Dass – wie hier – sogar die missbräuchliche Kommerzialisierung des Mandats unter Ausnutzung einer nationalen Notlage von beispielloser Tragweite nach gegenwärtiger Rechtslage straflos bleibt, erscheint kaum vertretbar und steht in eklatantem Widerspruch zum allgemeinen Rechtsempfinden.“¹²³

Der Handlungsbedarf, die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung zu reformieren, wurde somit mehr als deutlich. Zwar wäre ein Verhalten wie in der Maskenaffäre inzwischen durch das Verbot der entgeltlichen Lobbytätigkeit neben dem Mandat durch das verschärfte Abgeordnetengesetz verboten. Aber eine entsprechende Anpassung des Strafrechts scheiterte 2021 am Widerstand der Union.¹²⁴ SPD und CDU/CSU konnten sich lediglich auf eine Erhöhung des Strafmaßes einigen, womit das Problem des allzu eng gefassten Paragrafen aber nicht gelöst ist. Vor allem deshalb verständigten sich die drei Ampelparteien in ihrem Koalitionsvertrag auf eine Reform. Es dauerte allerdings noch bis Anfang 2024 bis sich die Ampelfraktionen auf einen Gesetzentwurf einigen konnten. Dieser sieht nun einen neuen Straftatbestand der „unzulässigen Interessenwahrnehmung“ vor, der als Paragraf 108f Eingang ins Strafgesetzbuch finden soll.¹²⁵ Mit dem Gesetz soll die erwähnte Strafbarkeitslücke geschlossen werden. Ob das gelingt, kann Anfang März 2024 noch nicht abschließend beurteilt werden. Der vorliegende Entwurf lässt einige Zweifel daran aufkommen, die bei der weiteren parlamentarischen Beratung ausgeräumt werden sollten. Klares Ziel sollte es sein, ein Verhalten wie bei der Maskenaffäre effektiv unter Strafe zu stellen.

¹¹⁸ Vgl. etwa die Stellungnahmen zur öffentlichen „Anhörung zur Bekämpfung der Korruption“ im Rechtsausschuss des Bundestages am 13.11.2023, https://www.bundestag.de/ausschuesse/a06_recht/anhoeerungen/972936-972936

¹¹⁹ Konkret beziehen sich die Vorwürfe auf das (Stimm-)Verhalten in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE). Fischer war Mitglied und zeitweise Leiter der deutschen Delegation bei PACE. Er habe 2011 angeboten, gegen Barzahlung für die Interessen Aserbaidtschans zu arbeiten, so die Generalstaatsanwaltschaft. Neben seinem Abstimmverhalten habe er positive Redebeiträge und die frühzeitige Übermittlung geheimer Dokumente in Aussicht gestellt. SWR.de, 30.01.2024: „Bestechungsgeld aus Aserbaidtschan?“, <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/karlsruhe/axel-fischer-aserbaidtschan-korruption-karlsruhe-100.html>.

¹²⁰ Tagesspiegel.de, 29.01.2024: „Axel Fischer soll Geld aus Aserbaidtschan erhalten haben“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/axel-fischer-erhielt-geld-aus-aserbaidtschan-fruherer-cdu-abgeordneter-wegen-korruption-angeklagt-11125489.html>.

¹²¹ Siehe ausführlich: Lobbyreport 2021, S. 58ff., https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf#page=58

¹²² Legal Tribune Online, 21.09.2023: „Verschärfung der Abgeordnetenbestechung, auf der Zielgraden“, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/korruption-abgeordnetenbestechung-bundestag-reform-maskenaffaere-108e/>

¹²³ OLG München, Beschluss vom 18.11.2021 – 7 StObWs 1-3/21, <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2021-N-55183?hl=true>

¹²⁴ Lobbyreport 2021, S. 54.

¹²⁵ Deutscher Bundestag, 20.02.2024: „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches – Strafbarkeit der unzulässigen Interessenwahrnehmung“, Bundestags-Drucksache 20/10376. <https://www.bundestag.de/resource/blob/991608/178b798661b8f13987adbb130ff8256/Gesetzentwurf.pdf>

Die neuen Verbote im Abgeordnetengesetz dienen dazu, ein solches Verhalten explizit zu untersagen. In der Gesetzesbegründung stellt der Gesetzgeber klar, dass bei einer bezahlten Lobbytätigkeit oder entsprechenden Beratungstätigkeiten Interessenkonflikte mit der Mandatsausübung unausweichlich sind. Wörtlich heißt es, diese Tätigkeiten seien „daher von vornherein nicht mit der Unabhängigkeit des Mandates vereinbar.“¹²⁶ Das entspricht exakt unserer Einschätzung – wir haben ein solches Verbot schon seit vielen Jahren gefordert – umso spannender finden wir nun die Frage, wie es um die Durchsetzung dieser neuen Vorschrift steht.

Insgesamt gibt es deutlich weniger Abgeordnete als vor 2021, die eine bezahlte Interessenvertretung ausüben. Dass es überhaupt noch solche Tätigkeiten gibt, weist jedoch auf einige Schwachstellen bei der neuen Regelung sowie auf Defizite bei deren Umsetzung hin.

Ein prominentes Beispiel dafür ist der ehemalige Bundesverkehrsminister und CSU-Abgeordnete **Peter Ramsauer**. Neben zahlreichen weiteren Nebentätigkeiten ist er Präsident des Vereins Ghorfa Arab-German Chamber of Commerce and Industry, der die Interessen arabischer Industrie- und Handelskammern in Deutschland vertritt.¹²⁷ Dafür erhält Ramsauer nach Angaben auf der Bundestagswebsite 3.750 Euro brutto pro Monat.¹²⁸ Es handelt sich also nicht um eine unentgeltliche Tätigkeit in der Interessenvertretung, die das Gesetz nach wie vor erlaubt, sondern um eine bezahlte, die seit 2021 eigentlich verboten ist. Daher stellen sich auch Journalist:innen die Frage, wie Ramsauer seine Nebentätigkeit für die Ghorfa mit dem Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung in Einklang bringen will. Gegenüber der Zeit beteuerte er 2022, er habe die „Interessen der Ghorfa nie im Bundestag vertreten“ und werde dies „auch in Zukunft nicht tun“.¹²⁹ Außerdem, so Ramsauer, trenne er strikt zwischen Abgeordneten-Mandat und Nebentätigkeiten.

Trotz dieser Beteuerungen ist nicht nachvollziehbar, wie Ramsauers Tätigkeit für die Ghorfa mit dem Abgeordnetengesetz vereinbar sein sollte. Das zu entscheiden, sollte auch nicht von Ramsauers Beteuerungen abhängen, es handelt sich schließlich um ein klares gesetzliches Verbot. Die Ghorfa ist als Interessenvertretung im Lobbyregister eingetragen.¹³⁰ Dieses Verzeichnis gilt für alle Organisationen, die regelmäßig Interessen gegenüber Bundestag, Bundesregierung oder Ministerien vertreten (siehe auch Kapitel Lobbyregister ab S. 8). Es ist schwer vorstellbar, dass ausgerechnet der Präsident eines Interessenverbandes nicht an dessen Interessenvertretung beteiligt sein sollte.

Tatsächlich brachte eine Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage des Abgeordneten Pascal Meiser (Die Linke) vom Oktober 2023 klare Belege für Ramsauers Beteiligung an der

¹²⁶ Deutscher Bundestag, 20.04.2021: „Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages“, S. 12. Bundestagsdrucksache 19/28784. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928784.pdf>

¹²⁷ Vgl. Ghorfa, abgerufen am 10.01.2024: <https://www.ghorfa.de/de/ueberuns/die-ghorfa/>

¹²⁸ Deutscher Bundestag, Dr. Peter Ramsauer, CDU/CSU. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 10.01.2024: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/R/ramsauer_peter-857876

¹²⁹ Zeit Online, 07.07.2022: „Nicht nur dem Volk verpflichtet“, <https://www.zeit.de/2022/28/lobbyismus-bundestag-abgeordnete-industrie-verbaende>. Siehe dazu auch Zeit Online, 17.10.2023: „Ein Ex-Minister als Türöffner“, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-10/peter-ramsauer-csu-lobbyismus-bundestag-ghorfa>.

¹³⁰ Lobbyregister-Eintrag Ghorfa Arab-German Chamber of Commerce and Industry e.V., abgerufen am 11.01.2024: <https://www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R002446/21960>

Lobbyarbeit der Ghorfa zutage.¹³¹ Demnach nahm Ramsauer als Ghorfa-Präsident 2022 vier Lobbytermine mit Staatssekretär:innen und mit Wirtschaftsminister Robert Habeck wahr.¹³²

Eine Nachfrage von LobbyControl, ob er seine Tätigkeit für Ghorfa dennoch für vereinbar mit dem Abgeordnetengesetz halte, ließ Ramsauer unbeantwortet. Auch die Bundestagsverwaltung gab keine Antwort. Auf die Frage, ob sie den Fall prüfe, reagierte sie lediglich mit dem Hinweis, man äußere sich grundsätzlich nicht zu Einzelfällen.

Das ist äußerst unbefriedigend. Es sollte nicht allein der Selbsteinschätzung und den Beteuerungen von Bundestagsabgeordneten überlassen sein, ob hinreichend klar zwischen Abgeordneten-Mandat und Nebentätigkeit getrennt wird. Das Bundestagspräsidium bzw. die Verwaltung sind für die Kontrolle der Einhaltung der Regeln und für die Durchsetzung des Lobbyverbots zuständig. Um dieser Aufgabe gerecht zu werden, wäre eine Auskunft darüber, ob ein Sachverhalt, der augenscheinlich im Konflikt mit den Regeln steht, überprüft wird oder nicht, das Mindeste.

Lobby-Nebentätigkeiten im „Ehrenamt“

Ehrenamtliche Interessenvertretung bleibt Abgeordneten als Ausdruck ihres freien Mandats auch nach den neuen Regeln erlaubt. An sich ist das auch gut so. Nicht überzeugend ist allerdings, wie ehrenamtliche von bezahlten Lobbytätigkeiten nach den neuen Regeln unterschieden werden. Demnach sind Tätigkeiten mit Interessenvertretungscharakter dann als ehrenamtlich zu werten, wenn dafür lediglich eine „verhältnismäßige Aufwandsentschädigung“ gewährt wird.¹³³ Diese darf wiederum nicht mehr als zehn Prozent der Abgeordnetendiät betragen – das wären für 2023 immerhin etwa 12.700 Euro.¹³⁴

Foto: Rafael P.D. Suppmann, CC-BY-SA, via Wikimedia Commons



Artur Auernhammer (CDU) führt neben dem Mandat noch eine ehrenamtliche Lobbytätigkeit aus. Das ist erlaubt, doch die Regeln sollten nachgebessert werden.

Die Einstufung als ehrenamtliche Interessenvertretung ist unabhängig davon, für welche Interessen sich die Abgeordneten einsetzen. Das können neben gemeinnützigen Zwecken auch kommerzielle Interessen einzelner Personen, Unternehmen oder Verbände sein.

Dank dieser Rechtslage kann **Artur Auernhammer** (CSU), Landwirt, Mitglied im Landwirtschaftsausschuss und agrarpolitischer Sprecher der Unionsfraktion, neben seinem Mandat Vorstandschef des Bundesverbands Bioenergie sein. Nach eigenen Angaben erhält er dafür eine Aufwandsentschädigung von 6.000 Euro pro Jahr – also deutlich unter der erwähnten Zehn-Prozent-Schwelle. Zudem erklärte Auernhammer, seine Aufgaben als Abgeordneter und als Verbandsvorsitzender seien „strikt voneinander getrennt“.¹³⁵ Dennoch besteht grundsätzlich ein Interessenkonflikt zwischen Auernhammers politischen Ämtern und seiner Rolle als Verbands-

¹³¹ Deutscher Bundestag, 13.10.2023: „Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 9. Oktober 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung“. Bundestagsdrucksache 20/8804, S. 19f., <https://dserver.bundestag.de/brd/20/088/2008804.pdf>

¹³² Zeit Online, 17.10.2023: „Peter Ramsauer. Ein Ex-Minister als Türöffner?“, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2023-10/peter-ramsauer-csu-lobbyismus-bundestag-ghorfa/komplettansicht>

¹³³ Abgeordnetengesetz (AbgG) Paragraf 44a Absatz 3 Satz 2.

¹³⁴ Die Abgeordnetenerschädigung beträgt seit dem 1. Juli 2023 monatlich 10.591,70 Euro. Quelle: Bundestag.de, Januar 2024. „Aufwandsentschädigung für die Abgeordneten des Deutschen Bundestags“, https://www.bundestag.de/abgeordnete/mdb_diaeten/mdb_diaeten-214848

¹³⁵ Zeit Online, 07.07.2022: „Nicht nur dem Volk verpflichtet“, <https://www.zeit.de/2022/28/lobbyismus-bundestag-abgeordnete-industrie-verbaende>.

vertreter. Nach Angaben der Zeit repräsentierte er den Verband zwischen 2017 und 2022 bei mindestens 21 Veranstaltungen des Verbandes gegenüber Bundestagsabgeordneten, etwa bei Parlamentarischen Abenden.¹³⁶ Es erscheint zumindest fraglich, wie in einer solchen Konstellation eine klare Trennung zwischen Interessenvertretung und unabhängiger Mandatsausübung sichergestellt werden kann.

Es ist das gute Recht von Abgeordneten, sich für bestimmte Interessen oder Anliegen einzusetzen. Allerdings sollte dies dann auch tatsächlich ehrenamtlich erfolgen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass der ehrenamtliche Charakter für alle anderen Tätigkeiten, die keinen Bezug zu Interessenvertretung haben, in den Abgeordnetenregeln ganz anders definiert ist: Damit eine Tätigkeit als ehrenamtlich gilt, darf die Vergütung nicht mehr als 3.000 Euro pro Jahr betragen. Zudem darf eine ehrenamtliche Tätigkeit nicht für auf Erwerb ausgerichtete Gesellschaften – also Unternehmen – erfolgen, und die Vergütung muss „deutlich unter der für derartige Tätigkeiten üblichen“ Höhe liegen.¹³⁷

Der Unterschied zur Regelung ehrenamtlicher Tätigkeiten in der Interessenvertretung ist offenkundig. Bei diesen liegt das Limit von über 12.700 Euro pro Jahr und pro Tätigkeit deutlich höher und schließt auch eine Lobbytätigkeit für kommerzielle Zwecke ein. Anstatt bei Lobbytätigkeiten besonders strenge Maßstäbe anzulegen, sind diese somit sogar lockerer als bei anderen Tätigkeiten. Zudem bleibt die Frage unbeantwortet, ob verantwortliche Tätigkeiten für eine wirtschaftliche Interessen vertretende Lobbyorganisation überhaupt mit der unabhängigen Ausübung eines Mandats vereinbar sein sollten – selbst, wenn sie unentgeltlich erfolgen. Der Rollenkonflikt ist unserer Ansicht nach unvermeidbar, insbesondere wenn die Interessenvertretung und die politischen Ämter eines Abgeordneten demselben Politikfeld zuzuordnen sind – wie etwa bei Auernhammer.

Abgeordnete können und sollen sich für alle möglichen Anliegen engagieren, ehrenamtlich oder auch einfach durch ihre Mandatsausübung. Die Übernahme von leitenden Funktionen in Verbänden ist dafür nicht nötig, führt aber immer wieder zu fragwürdigen Interessenkonstellationen.

Wer bekommt wie viel...

Eine weitere wesentliche Neuerung der Regelungen ist: Bundestagsabgeordnete müssen seit Beginn der 20. Wahlperiode 2021 die Höhe ihrer Nebeneinkünfte erstmalig auf Euro und Cent genau offenlegen. Das ist ein großer Fortschritt in Sachen Transparenz, gerade im Vergleich zu den vorher vagen Angaben in Stufen.

Doch folgendes Beispiel zeigt, dass auch die neuen Regeln nicht immer zu zweifelsfreier Transparenz führen: Der FDP-Politiker **Otto Fricke** war von 2002 bis 2013 und ist seit 2017 Abgeordneter des Bundestages. Laut der Bundestagswebsite ist er seit Oktober 2022 Mitglied des Expertenrates der Lobbyagentur Kekst CNC, für die



Otto Fricke (FDP) gehört zum Expertenrat einer Lobbyagentur, doch warum er keine Einkünfte angibt, ist nicht transparent.

Foto: Olaf Kosinsky, CC BY-SA 3.0 DE,
via Wikimedia Commons

¹³⁶ Ebd.

¹³⁷ Deutscher Bundestag, September 2022: Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages. Textsammlung, S. 27. https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/b50c330629e0bcf866f89a774a3cfb54/web_Verhaltensregeln_2022-data.pdf. Siehe auch Ausführungsbestimmungen zum AbgG Nr. 4 Absatz 2.

er vor seinem Wiedereinzug in den Bundestag als Lobbyist tätig war.¹³⁸ Als Agentur-Lobbyist vertrat Fricke zum Beispiel die Internetplattform Uber.¹³⁹ Fricke hat auch ein vertraglich vereinbartes Rückkehrrecht zur Agentur, wie ebenfalls aus den Angaben auf der Bundestagswebseite hervorgeht. Diese Information ist durchaus relevant, aber auch das ist erst seit der Verschärfung der Regeln veröffentlichungspflichtig.¹⁴⁰

Foto: Steffen Proßdorf, CC BY-SA 4.0,
via Wikimedia Commons



Der ehemalige Bundesverkehrsminister und CSU-Abgeordnete Peter Ramsauer hat zahlreiche Nebentätigkeiten. Fragwürdig ist, wie er seine Rolle als Präsident des Vereins Ghorfa mit dem Mandat vereinbar macht.

Allerdings ist aus den Angaben nicht unmittelbar ersichtlich, ob Fricke für seine Tätigkeit im Expertenrat Geld erhält. Dazu finden sich auf der Bundestagsseite zu seiner Person keine Angaben. Ein Grund dafür könnte die im Gesetz vorgesehenen Bagatellgrenze sein: Ein Nebenverdienst unter 3.000 Euro pro Jahr muss nicht öffentlich gemacht werden.¹⁴¹ Jedoch werfen die Angaben von Fricke's Fraktionskollegen **Michael Theurer** zu seinen Nebenverdiensten die Frage auf, ob dem tatsächlich so ist: Theurer war bis zu seiner Ernennung zum Parlamentarischen Staatssekretär im Dezember 2021 Mitglied im selben Expertenrat. Dazu gibt er auf der Bundestagswebsite an, eine Vergütung von 11.900 Euro (brutto) pro Jahr erhalten zu haben.¹⁴² Auch der erwähnte CSU-Abgeordnete und ehemalige Verkehrsminister **Peter Ramsauer** sitzt in diesem Expertenrat. Ramsauer wiederum gibt an, hierfür 9.000 Euro pro Jahr zu erhalten (ausgewiesen als „Gewinn vor Steuern“).¹⁴³ Wie erklärt sich also, dass bei Otto Fricke keine entsprechende Angabe zu finden ist?

Auf unsere Nachfrage teilte dessen Abgeordnetenbüro mit, dieser habe seine „Einkünfte in Verbindung mit seiner Mitgliedschaft im Expertenrat“ im Rahmen seiner „anwaltschaftlichen Tätigkeit“ veröffentlicht. Da Fricke's Mitgliedschaft im Expertenrat auch Rechtsberatung umfassen könne, lasse er seine entsprechenden Einnahmen über die Buchhaltung seiner Anwaltskanzlei laufen und entsprechend veröffentlichen. Die Bundestagsverwaltung sei dazu kontaktiert worden.¹⁴⁴ Aber auch zu seiner anwaltschaftlichen Tätigkeit sind keinerlei Einkünfte vermerkt. Eine mögliche Erklärung ist, dass Fricke für die Tätigkeit beim Expertenrat deutlich weniger erhält als Theurer oder Ramsauer. Die andere Möglichkeit ist, dass die Angabe – aus welchen Grund auch immer – nicht aktuell oder unrichtig ist.

Schon dass Fricke etwaige Einkünfte aus der Expertenratstätigkeit über die Anwaltskanzlei laufen lässt, wäre ohne Nachfrage allein aus den Angaben auf der Bundestagswebseite selbst nicht ersichtlich. Im Abschnitt „Entgeltliche Tätigkeiten neben dem Mandat“ heißt es lediglich: „Rechtsanwälte Fricke & Fricke, Krefeld, Rechtsanwalt. Mandant 1, Kommunika-

¹³⁸ Deutscher Bundestag: Otto Fricke, FDP. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 20.12.2023: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/F/fricke_otto-857314

¹³⁹ Lobbypedia: Eintrag Kekst CNC, abgerufen am 10.01.2024: https://lobbypedia.de/wiki/Kekst_CNC

¹⁴⁰ Deutscher Bundestag: Otto Fricke, FDP. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 20.12.2023: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/F/fricke_otto-857314

¹⁴¹ Die Bagatellgrenze, ab der Einkünfte betragsgenau veröffentlicht werden müssen, liegt bei 1.000 Euro pro Monat bzw. 3.000 Euro pro Jahr. Sobald eine dieser Schwellen überschritten wird, muss der genaue (Brutto-)Betrag angezeigt werden. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine einmalige, regelmäßige oder jährliche Einkunft handelt. Vgl. Deutscher Bundestag: „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags“, S. 33, https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/b50c330629e0b-cf866f89a774a3cfb54/web_Verhaltensregeln_2022.pdf

¹⁴² Deutscher Bundestag: Michael Theurer, FDP. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 20.12.2023: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/T/theurer_michael-858104

¹⁴³ Deutscher Bundestag: Dr. Peter Ramsauer, CDU/CSU. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 10.01.2024: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/R/ramsauer_peter-857876

¹⁴⁴ Antwort vom 19.12.2023 vom Abgeordnetenbüro Otto Fricke auf LobbyControl-Anfrage.

tionsberatung“.¹⁴⁵ Wirklich transparent ist so eine Konstruktion nicht, auch wenn die Regeln dies zulassen.

Ob eine Tätigkeit bezahlt wird, ist eine wichtige Information – vor allem, wenn es darum geht, mögliche Interessenkonflikte einzuschätzen. Denn es ist schon an sich durchaus fragwürdig, wenn Abgeordnete nebenher entgeltlich eine Lobbyagentur beraten. Nach der neuen Regelung ist eine entgeltliche Beratung von Dritten mit Blick auf Lobbyarbeit sogar untersagt (ab einer deutlich zu hohen Einkommensschwelle allerdings, siehe dazu S. 51). Verlässliche und nachvollziehbare Angaben über Zuverdienste gerade im Bereich Lobbyismus sind entscheidend für die effektive Durchsetzung dieses Verbots.

In jedem Fall wäre es empfehlenswert, wenn die Bundestagsverwaltung neben jeder Tätigkeit verbindlich einen Eintrag machen würde, ob die Einnahmen unter der Bagatellschwelle liegen oder ob eine Angabe dazu durch das Mitglied des Bundestages oder die Verwaltung selbst noch nicht erfolgt ist. Das würde jeden Zweifel ausräumen, ob Angaben aktuell sind und so die Transparenz über Nebeneinkünfte deutlich erhöhen.

...und von wem?

Wirklich aufschlussreich sind die Angaben über Nebenverdienste ohnehin erst, wenn zweifelsfrei erkennbar ist, von wem die Abgeordneten Geld erhalten. Ohne diese Angaben bleiben Interessenkonflikte verborgen. Relevant ist das vor allem bei Abgeordneten, die nebenher selbstständig als Anwält:in oder Berater:in für verschiedene Kund:innen tätig sind. Auch hier kann **Peter Ramsauer** als Beispiel dienen. Er ist nebenher als „Strategieberater“ tätig; nach eigenen Angaben hat er dafür von zwei Mandant:innen im Jahr 2022 ein Honorar von zusammengekommen 12.600 Euro erhalten. Doch von wem genau bleibt unbekannt: Auf der Bundestags-Webseite steht lediglich „Mandant 2“ und „Mandant 3“.

Mit den verschärften Regelungen seit 2021 sollte es eigentlich keine anonymen Angaben wie „Kunde X“ oder „Mandant Y“ mehr geben, da dies eine große Transparenzlücke schafft. Obwohl die Bundestagspräsidenten Norbert Lammert und Wolfgang Schäuble seit 2005 dazu berechtigt waren, bei den Angaben selbstständig tätiger Abgeordneter für deren Kund:innen zumindest eine Branchenbezeichnung zu verlangen, nutzten sie diese Möglichkeit nicht.

Die neuen Regeln gehen nun sogar weiter: Grundsätzlich müssen nun selbstständig tätige Abgeordnete nicht nur die Branche ihrer Kundschaft angeben, sondern sie namentlich benennen.

Nur noch Abgeordnete, die sich auf *gesetzliche* Zeugnisverweigerungsrechte oder Verschwiegenheitspflichten berufen können, dürfen es bei der Angabe der Branche ihrer Kundschaft belassen. Das betrifft etwa Rechtsanwält:innen. Für Abgeordnete, die sich lediglich auf eine *vertragliche* Verschwiegenheitspflicht berufen können – etwa als Berater:innen –, ist diese Ausnahme unwirksam.

¹⁴⁵ Deutscher Bundestag: Otto Fricke, FDP; Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 20.12.2023, https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/F/fricke_otto-857314

Dass Ramsauer seine Mandant:innen als Berater dennoch weiterhin in anonymer Form nennen darf, liegt an einer weiteren Ausnahme der neuen Regelung: Bestand eine *vertragliche* Verschwiegenheitspflicht bereits vor Inkrafttreten des Gesetzes oder vor der Mitgliedschaft des Abgeordneten im Bundestag, so ist sie zu behandeln wie eine *gesetzliche* Verschwiegenheitspflicht. Daher muss in diesem Fall lediglich die Branche angegeben werden. Doch die Ausnahmen gehen noch weiter: Es besteht keine Pflicht zur Angabe der Branche, „wenn das Mitglied des Bundestages erklärt, dass die Branchenbezeichnung den Vertragspartner identifizieren würde.“¹⁴⁶ In diesem Fall genügt eine anonyme Angabe wie „Kunde 1“. Dieses Schlupfloch wird offenbar gerne genutzt, obwohl nicht nachvollziehbar ist, warum bei den Strategieberatungskunden von Peter Ramsauer die Branchenbezeichnung zur Identifizierung des Kunden führen würde. Ob dies der Fall ist, können Abgeordnete offenbar nach eigenem Gutdünken entscheiden und müssen es gegenüber dem Bundestag nicht weiter begründen. Das führt dazu, dass bei den Angaben vieler selbstständig tätiger Abgeordneter weiterhin noch nicht einmal eine Branchenbezeichnung ihrer Klient:innen zu finden ist.

Foto: Olaf Kosinsky, CC BY-SA 3.0 DE, via Wikimedia Commons



Spitzenreiter bei Nebeneinkünften: Sebastian Brehm (CDU) hat Einkünfte in Millionenhöhe und über 300 Mandant:innen, doch ob es Interessenkonflikte geben könnte, bleibt bei seinen Angaben intransparent.

Besonders eindrücklich sind in dieser Hinsicht die Angaben des CDU-Abgeordneten **Sebastian Brehm**. Er ist mit über 3,4 Millionen Euro (brutto) der aktuelle Spitzenreiter bei der Höhe der Nebeneinkünfte.¹⁴⁷ Als Steuerberater kann er sich auf gesetzliche Verschwiegenheitspflichten berufen, muss also seine Mandantschaft nicht namentlich benennen, aber er sollte nach den neuen Regeln eine Branchenbezeichnung angeben. Bei seinen insgesamt 314 Mandant:innen ist das allerdings in keinem einzigen Fall erfolgt.¹⁴⁸

Dass es auch als Steuerberater durchaus anders geht, zeigt sein Parteikollege Markus Herbrand. Dessen Mandantschaft verteilt sich auf alle möglichen Branchen, vom „Imbiss“ über eine „Fahrschule“ bis zur „Kfz-Werkstatt“.¹⁴⁹ Bei Fritz Güntzler (CDU) wiederum, Steuerberater und Wirtschaftsprüfer, sind die Branchenbezeichnungen sehr viel allgemeiner gehalten, etwa „Produktion“, „Industrie“ oder „Dienstleistung“.¹⁵⁰ Das ist nicht ganz regelkonform, sagt doch die Vorschrift eindeutig: „Die Branchenbezeichnung hat den Schwerpunkt der Tätigkeit des Vertragspartners möglichst präzise zu beschreiben.“¹⁵¹ Mit Blick auf mögliche Interessenkonflikte ist es durchaus relevant zu wissen, aus welchen Branchen die Kundschaft von selbstständig tätigen Abgeordneten stammt.

Die Bundestagsverwaltung sollte daher stärker auf eine konsequente Einhaltung der Regeln drängen und gegebenenfalls eine Begründung einfordern, warum die Angabe der Branche Mandant:innen identifizieren würde.

Die Bundestagsverwaltung sollte daher stärker auf eine konsequente Einhaltung der Regeln drängen und gegebenenfalls eine Begründung einfordern, warum die Angabe der Branche Mandant:innen identifizieren würde.

¹⁴⁶ Ausführungsbestimmungen zum AbgG Nr. 7, Absatz 2.

¹⁴⁷ Nach Auswertung von Abgeordnetenwatch.de vom 05.06.2023, <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/nebentaetigkeiten/das-verdienen-die-abgeordneten-des-bundestags-nebenher>

¹⁴⁸ Deutscher Bundestag: Sebastian Brehm, CDU/CSU. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 13.12.2023: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/B/brehm_sebastian-857198

¹⁴⁹ Deutscher Bundestag: Markus Herbrand, FDP. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 13.12.2023: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/H/herbrand_markus-857442 Allerdings fehlt auch bei Herbrand bei vielen Mandanten eine Angabe zur Branchenbezeichnung.

¹⁵⁰ Deutscher Bundestag: Fritz Güntzler, CDU/CSU. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 11.01.2024: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/G/guentzler_fritz-857354

¹⁵¹ Ausführungsbestimmungen zum AbgG Nr. 7, Absatz 1 Satz 4.

Vorträge und Reisen in der Grauzone

Hoch dotierte Vorträge von Abgeordneten sowie Reisen auf Kosten Dritter haben schon vielfach für Debatten gesorgt. Erinnerung sei etwa an die zahlreichen Vorträge für Banken und andere Finanzdienstleister des ehemaligen SPD-Finanzministers und Kanzlerkandidaten Peer Steinbrück.

Die Debatte über Steinbrücks Nebeneinkünfte verhetzte der SPD ihre Bundestagswahlkampagne 2013 und führte letztlich zu einer Verschärfung der Offenlegungspflichten für bezahlte Vorträge von Mitgliedern des Bundestages. Auch Bundesfinanzminister Christian Lindner (FDP) erzielte mit Vortragshonoraren erhebliche Einnahmen, bevor er Minister wurde.¹⁵²

Solch lukrative Vorträge von Abgeordneten sind ein Einfallstor für einseitige Lobbyinteressen und führen immer wieder zu Interessenkonflikten. Deshalb verschärfte der Bundestag auch hier 2021 die Regeln – und untersagte bezahlte Vorträge. Allerdings nur dann, wenn sie in einem Zusammenhang mit der jeweiligen politischen Arbeit eines Abgeordneten stehen. „Die Darstellung der Positionen der oder des Abgeordneten sowie der Fraktionen oder Gruppen des Bundestages darf nicht bepreist werden“¹⁵³, steht dazu treffend formuliert in der Gesetzesbegründung.

Tatsächlich hat der aktuelle Bundestag kaum noch Mitglieder, die gut bezahlte Vorträge halten. Die wenigen Ausnahmen fallen dafür umso mehr auf. Der langjährige Vielredner und ehemalige Linken-Fraktionschef **Gregor Gysi** gehört dazu. In der aktuellen Wahlperiode seit Oktober 2021 verdiente er mit insgesamt 101 Vortrags- und Moderationsauftritten 308.276,44 Euro (Stand: Dezember 2023).¹⁵⁴ Vielfach handelte es sich dabei um Buchbesprechungen oder Moderationen, die tatsächlich wenig mit seiner politischen Arbeit zu tun haben. So erhielt er etwa 6.000 Euro für seine Mitwirkung als Erzähler bei einer Aufführung der Rocky Horror Picture Show.

Aber Gysi hielt auch Vorträge – vielfach für Unternehmen –, die einen Bezug zu seiner politischen Arbeit nahelegen. Bei einigen Vorträgen sind die Titel sehr allgemein gehalten, wie etwa 2023 ein „Gespräch mit Diskussion“ bei der Vermögensverwaltung Finum Private Finance AG „zu politischen und juristischen Fragen“ (Honorar 5.000 Euro).¹⁵⁵ Bei einigen Vorträgen lässt sich jedoch aus dem Titel eine gewisse Überschneidung zu Gysis konkreter Mandats Tätigkeit im Bundestag ableiten. So etwa beim Allianz Maklerforum 2023, bei dem Gysi einen Impulsvortrag mit dem Titel „Außenpolitische Fragen, die Rechtsstellung der Makler und die wirtschaftliche Situation in Deutschland“ hielt (Honorar 4.000 Euro). Der Bezug zu Gysis Arbeitsbereich als Abgeordneter – er ist Mitglied im Auswärtigen Ausschuss – liegt hier nahe. Dasselbe gilt für ein Gespräch bei der Generalversammlung der

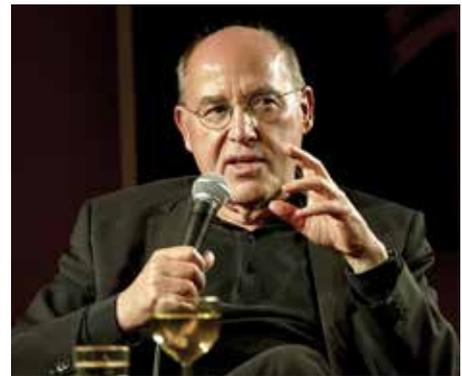


Foto: Andreas Domma, CC BY 2.0

Gregor Gysi, MdB und ehemaliger Linken-Fraktionschef, hat durch zahlreiche Vortrags- und Moderationsauftritte einen Nebenverdienst. Bezug zu seinem Mandat sollte nicht bestehen, doch oft ist das höchst fragwürdig.

¹⁵² In der 19. Wahlperiode (2017–2021) erzielte Lindner bei insgesamt 86 Vortragsveranstaltungen Einkünfte zwischen 507.000 und 1.096.000 Euro. Da Nebeneinkünfte damals nur in groben Stufen veröffentlicht werden mussten, lässt sich die exakte Summe nicht beziffern. Quelle: Deutscher Bundestag: Christian Lindner, FDP, Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 10.01.2024: <https://www.bundestag.de/webarchiv/abgeordnete/biografien/19/L/521640-521640>

¹⁵³ Deutscher Bundestag, 20.04.2021: „Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages“. Bundestagsdrucksache 19/28784, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/287/1928784.pdf>, S. 11.

¹⁵⁴ Deutscher Bundestag: Gregor Gysi, MdB. Veröffentlichungspflichtige Angaben, abgerufen am 13.12.2023: https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/G/gysi_gregor-863130.

¹⁵⁵ Zu diesem und den folgenden Vorträgen Gysis siehe ebd.

Volksbank Niedergrafschaft 2023 über „Außen- und Innenpolitik und Wirtschaft“ (Honorar 6.000 Euro). Zumindest in diesen Fällen stellt sich die Frage, ob tatsächlich kein Bezug zur Mandatsausübung besteht. Dafür müsste eine genauere Betrachtung der Umstände erfolgen. Ob die Bundestagsverwaltung den Sachverhalt geprüft hat, ist nicht bekannt, da diese sich – wie erwähnt – zu Einzelfällen nicht äußern möchte.

Foto: 9EktaraMI/wikimedia – CC-BY 3.0



Wolfgang Kubicki reiste mit seiner Frau für eine achttägige Kreuzfahrt mit der MS Europa in die Karibik. Bezahlt wurde die Reise vom Veranstalter. Kubicki gab an, sein Auftritt mit dem Titel „Beben in Berlin: Die Ampel-Koalition vor dramatischer Zerreißprobe“ sei eine private Nebentätigkeit gewesen.

Kubickis Karibik-Kreuzfahrt

Ein weiterer Einzelfall, zu dem sich die Bundestagsverwaltung nicht äußern möchte, sorgte Ende 2023 für Schlagzeilen. Er betrifft mit Wolfgang Kubicki (FDP) ein Mitglied des Bundestagspräsidiums – also jenes Gremiums, das letztlich für die Überwachung der Einhaltung der Abgeordnetenregeln zuständig ist. Kubicki unternahm auf Kosten Dritter gemeinsam mit seiner Frau eine Reise in die Karibik inklusive einwöchiger Kreuzfahrt.

Offizieller Anlass der Reise war eine Teilnahme Kubickis an einer von Sabine Christiansen moderierten Talkshow auf dem Kreuzfahrtschiff. Bei seinem Auftritt sprach Kubicki über aktuelle politische Fragen und bezog sich dabei auf die aktuelle Situation der Ampelkoalition.¹⁵⁶

Ein Bezug zu seinem Bundestagsmandat scheint also klar gegeben zu sein. Zumindest die Kostenübernahme

für Kubickis Ehefrau sollte als Honorar gewertet werden. Damit steht infrage, ob der Auftritt den neuen Regeln entsprecht.

Ob die Übernahme der Kosten für eine so teure Reise für Kubicki selbst in einem angemessenen Verhältnis zu dem Auftritt steht, ist eine weitere Frage. Wolfgang Kubicki wies den Vorwurf zurück, gegen das Abgeordnetengesetz verstoßen zu haben. Er argumentierte, er sei als Buchautor eingeladen worden und habe vorher nicht gewusst, zu welchen Themen er sprechen würde. Der Vortrag sei seiner privaten Nebentätigkeit als Buchautor zuzuordnen und habe daher keinen Bezug zum Abgeordnetenmandat.¹⁵⁷

Das geänderte Abgeordnetengesetz hat – wie zitiert – das Ziel, eine „Bepreisung“ der politischen Positionen von Abgeordneten zu verhindern. Kubickis Argumentation versucht diese Regel durch den Verweis auf seine Buchautorenschaft zu umgehen. Doch es widerspricht dem Wesensgehalt der neuen Regel, wenn – mit dem Verweis auf eine Nebentätigkeit – bezahlte Vorträge mit Mandatsbezug doch zulässig wären. Aus unserer Sicht markiert Kubickis Reise damit eine Grauzone des neuen Abgeordnetenrechts. Hier sollte der Bundestag bei der Evaluierung des Abgeordnetengesetzes prüfen, ob die rechtlichen Vorgaben an dieser Stelle ausreichend sind.¹⁵⁸ Die Bundestagsverwaltung sollte wiederum den vorliegenden Fall überprüfen.

¹⁵⁶ Spiegel.de, 28.11.2023: „SPD und Grüne empört über Kubickis Kreuzfahrt“, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wolfgang-kubicki-liess-sich-kreuzfahrt-sondern-spd-und-gruene-empoert-a-44904be4-cab1-4e91-acd5-ef2ffc3662e4>

¹⁵⁷ RND, 28.11.2023: „Kubicki rechtfertigt umstrittene Kreuzfahrtreise: ‚Ich bin vertragstreu‘“, <https://www.rnd.de/politik/wolfgang-kubicki-in-der-kritik-auf-kreuzfahrt-gegen-heizungsgesetz-gewuertert-5YVJHOZ3YVE7FHL3DFZTKAA7FU.html>

¹⁵⁸ Laut dem Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes ist eine Evaluierung bis spätestens 31. Mai 2023 vorgesehen. Diese ist nach unseren Informationen jedoch noch nicht abgeschlossen.

Dienstreisen nach Mallorca

Wolfgang Kubicki fiel noch mit einer anderen Auslandsreise auf. Diesmal fuhr er zu einer dreitägigen Konferenz in einem Luxus-Hotel auf Mallorca, an der auch die CDU-Schatzmeisterin und ehemalige Landwirtschaftsministerin Julia Klöckner teilnahm. Organisiert wurde der jährliche Kongress „Wirtschaft neu denken“ wie schon Kubickis Kreuzfahrt-Auftritt von Sabine Christiansens Produktionsfirma, in Zusammenarbeit mit der Plattes Groups.¹⁵⁹ Neben Beratung zu Immobilien und Vermögenserhalt bot Plattes seiner Kundschaft bei dieser Konferenz auch explizit „Networking“ an.¹⁶⁰ Die Veranstaltung vermittelte „Einblicke in die Denk- und Handlungsstrukturen bedeutender Persönlichkeiten und Entscheidungsträger aus Wirtschaft, Politik und Gesellschaft“, so der Werbetext. Das Motto: „Vertrauen aufbauen, Kontakte knüpfen und Geschäfte anbahnen“.¹⁶¹



Foto: Screenshot neu-denken.net

Das Resümee von Julia Klöckner zur Mallorca-Tagung: Deutschland sei „überreglementiert“.

Auf Nachfrage von LobbyControl gaben Kubicki und Klöckner an, im Rahmen von offiziellen Dienstreisen an der Konferenz teilgenommen zu haben.¹⁶² Kubicki reiste demnach im Rahmen einer Bundestags-Dienstreise nach Mallorca, Klöckners Reise wiederum wurde als von ihrer Bundestagsfraktion genehmigte Dienstreise verbucht.

Dienstreisen von Bundestagsabgeordneten werden in der Regel aus dem Reisebudget des Bundestages bezahlt. In diesem Fall gab jedoch die Plattes Groups an, die Flugkosten für Kubicki sowie die Hotelkosten für Klöckner übernommen zu haben.¹⁶³ Klöckners Flug hingegen wurde von der Unionsfraktion bezahlt, also von öffentlichen Geldern.

Dass der Bundestag bzw. die Unionsfraktion eine Teilnahme an einer solchen Lobby-Konferenz überhaupt als Dienstreise genehmigt, ist an sich bereits fragwürdig. Zudem hatte Kubickis Auftritt auf Mallorca fast denselben Titel wie sein Auftritt auf dem Kreuzfahrtschiff – obwohl letzteres eine private Nebentätigkeit und das andere eine Dienstreise gewesen sein soll.¹⁶⁴

Die teilweise Übernahme der Kosten für die Mallorca-(Dienst-)Reisen durch den Veranstalter verweist auf eine weitere Lücke in den Transparenzregeln: Wenn Abgeordnete sich von Dritten zu Reisen einladen lassen, soll die Kostenübernahme grundsätzlich ab einem Betrag von 3.000 Euro dem Bundestag gemeldet und transparent gemacht werden. Übernimmt aber – wie in diesem Fall – ein Dritter die Kosten für eine offiziell genehmigte Dienstreise, gilt das nicht. In einem solchen Fall wird die Kostenübernahme durch ein Unternehmen nur

¹⁵⁹ Spiegel, 15.12.2023: „Abstecher ins Urlaubsparadies. Als Wolfgang Kubicki und Julia Klöckner auf Dienstreise nach Mallorca flogen“, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/mallorca-als-wolfgang-kubicki-und-julia-kloeckner-auf-dienstreise-flogen-a-680ae296-71a5-4c0a-bcad-c0048f98af1>

¹⁶⁰ Plattes Group, Netzwerke: Wirtschaftsforum NEU DENKEN. Vertrauen aufbauen, Kontakte knüpfen und Geschäfte anbahnen, abgerufen am 10.01.2024: <https://privateclients.plattes.net/netzwerk>.

¹⁶¹ Der Titel bei der Kreuzfahrt lautete: „Beben in Berlin: Die Ampel-Koalition vor dramatischer Zerreißprobe“, <https://www.n-tv.de/politik/Kubicki-ledert-auf-Karibik-Kreuzfahrt-gegen-Habeck-article24558006.html>. Der Titel bei der Mallorca-Veranstaltung lautete: „Zerstritten, planlos, ideenlos – die Ampel im Vertrauentief“, <https://www.neu-denken.net/programm-4>

¹⁶² LobbyControl.de, 15.12.2023: „Luxus-Lobbyismus mit Karibik-Kreuzfahrt und Mallorca-Treffen“, <https://www.lobbycontrol.de/aus-der-lobbywelt/luxus-lobbyismus-mit-karibik-kreuzfahrt-und-mallorca-treffen-113115/>

¹⁶³ Antwort auf LobbyControl-Nachfrage vom 8. Dezember 2023.

¹⁶⁴ Vgl. Fußnote 49. --> 162???

dann veröffentlicht, wenn die übernommenen Kosten mehr als 3.000 Euro über den üblicherweise vom Bundestag gezahlten Reisekosten liegen.¹⁶⁵

Diese Regelung ist unzureichend, da so auch größere geldwerte Zuwendungen im Dunkeln bleiben. Zudem liegen Prüfung und Einschätzung, welche Kosten über den normalerweise erstattungsfähigen Kosten liegen, offenbar bei den Abgeordneten selbst. Das Transparenzdefizit ist bei von den Fraktionen genehmigten Dienstreisen noch deutlich größer, da die Fraktionen bei der Bezahlung von Reisekosten nicht an die Grenzen des Abgeordnetengesetzes gebunden sind.

Umgang mit Interessenkonflikten

Ein Großteil der Abgeordnetenregeln zielt darauf, die Unabhängigkeit des Abgeordnetenmandats sicherzustellen. Durch Transparenzregeln werden mögliche wirtschaftliche Abhängigkeiten oder finanzielle Einflüsse und daraus resultierende Interessenkonflikte sichtbar, somit auch diskutierbar. Tätigkeitsbeschränkungen wie das Verbot einer bezahlten Lobbytätigkeit neben einem Mandat verhindern Interessenkonflikte von vornherein. Doch die Definition, was genau unter einem Interessenkonflikt zu verstehen ist und was aus einem vorliegenden Interessenkonflikt folgt, bleibt beim neuen Abgeordnetengesetz fast ebenso unzureichend wie beim alten.

Der einzige nennenswerte Fortschritt im Vergleich zu den alten Regeln ist, dass Abgeordnete, die eine Berichterstattung¹⁶⁶ zu einem Thema übernommen haben, nun verpflichtet sind, „eine konkrete Interessenverknüpfung offenzulegen“.¹⁶⁷ Erfolgt dies, muss das in den entsprechenden Ausschussberichten vermerkt werden und wird somit schließlich veröffentlicht. Diese Veröffentlichungspflicht soll indirekt Druck auf die Fraktionen ausüben, möglichst keine Berichtersteller:innen mit Interessenkonflikten zu benennen. In der parlamentarischen Praxis hat sich die Anwendung dieser neuen Vorschrift allerdings als schwierig erwiesen. Ein Problem dabei: Einige Ausschüsse benennen Berichtersteller:innen erst offiziell, nachdem die Beratung im Ausschuss bereits abgeschlossen ist. Außerdem ist unzureichend definiert, wann eine Interessenverknüpfung als „konkret“ gilt.

Eine Reform des Paragraphen zu Interessenkonflikten wäre nicht nur aus Gründen der Klarheit sinnvoll: Aktuell zielt das Gesetz lediglich auf finanzielle Interessenkonflikte der oder des Abgeordneten selbst ab. Das ist jedoch unserer Ansicht nach keinesfalls ausreichend, denn auch etwa die finanziellen Interessen von engen Familienangehörigen können zu einem Interessenkonflikt führen. Auch mögliche Konflikte zwischen unterschiedlichen Rollen oder Funktionen von Abgeordneten können relevant sein. Daher sollte der Bundestag die Definition von Interessenkonflikten erweitern und zugleich präzisieren.

¹⁶⁵ Deutscher Bundestag, September 2022: Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags, S. 36, Fußnote 144, https://www.bundestag.de/resource/blob/194754/b50c330629e0bcf866f89a774a3cfb54/web_Verhaltensregeln_2022.pdf

¹⁶⁶ Für jeden Beratungsgegenstand in den Ausschüssen benennen die Fraktionen Berichtersteller:innen. In den Bundestagsausschüssen vertreten diese die Auffassungen ihrer jeweiligen Fraktion und steuern maßgeblich die jeweiligen Beratungen.

¹⁶⁷ AbgG Paragraph 49 Absatz 1 Satz 2.

Beteiligungen an Unternehmen

Um finanzielle Interessenkonflikte besser erkennen und einschätzen zu können, sollte zudem der Schwellenwert abgesenkt werden, ab dem Abgeordnete Beteiligungen an Personen- oder Kapitalgesellschaften anzeigen und veröffentlichen müssen. Bei der Reform 2021 wurde der Schwellenwert zwar bereits maßgeblich – von 25 Prozent auf 5 Prozent – abgesenkt. Jedoch bleiben Beteiligungen an großen Unternehmen aufgrund der Prozentregelung unbekannt. Wenn Abgeordnete dem absoluten Betrag nach in beträchtlichem Umfang an Unternehmen beteiligt sind, kann dies selbstverständlich auch dann einen Interessenkonflikt darstellen, wenn die relative Beteiligung unter fünf Prozent liegt. Bei im deutschen Aktienleitindex DAX notierten Unternehmen dürften es selbst die Spitzenverdiener:innen unter den Abgeordneten nicht schaffen, Anteile über fünf Prozent zu erwerben. Eine Anzeigepflicht ab einer hohen absoluten Summe, etwa 100.000 Euro, wäre daher als Ergänzung zur gegenwärtigen Regelung sinnvoll.

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Die neuen Abgeordnetenregeln sind seit gut zwei Jahren in Kraft. Erstmals veröffentlicht wurden die Angaben der Bundestagsabgeordneten allerdings erst im vergangenen Jahr, und auch dann nur weitgehend vollständig. Die neuen Tätigkeitsbeschränkungen und die umfassenderen Transparenzpflichten wirken sich insgesamt positiv aus. Defizite bestehen bei der Kontrolle und Durchsetzung der neuen Regeln. Auch gibt es, wie oben erläutert, deutliche Hinweise auf unzureichende Vorschriften und rechtliche Unklarheiten.

Der Bundestag sollte vordringlich in folgenden Punkten tätig werden:

Sanktionen und Durchsetzung der Regeln: Die Sanktionsmöglichkeiten wurden mit der Reform 2021 bereits deutlich erweitert. Vorher konnte ein Ordnungsgeld nur bei einer Verletzung der Transparenzpflichten verhängt werden. Nun droht dies auch, wenn Abgeordnete etwa gegen das Verbot bezahlter Lobbytätigkeit verstoßen oder regelwidrige Vortragshonorare kassieren. Die Höhe des Ordnungsgeldes beträgt maximal der Hälfte der jährlichen Abgeordnetendiät. Zudem müssen Abgeordnete Einnahmen aus untersagten Tätigkeiten an den Bundestag abführen. Entscheidend ist jedoch, dass diese Sanktionsmöglichkeiten auch genutzt werden. Die notwendige Voraussetzung dafür ist die effektive Kontrolle der Einhaltung der Regeln. Die von einer Abgeordneten und Parteipolitikerin geleitete Bundestagsverwaltung ist für diese Aufgabe aus strukturellen Gründen ungeeignet. Es wäre daher sinnvoll und würde internationalen Standards entsprechen, eine politisch unabhängige Aufsicht einzurichten, die mit ausreichenden Ressourcen und Befugnissen ausgestattet ist. Bis das geschieht, sollte die Bundestagsverwaltung die Regeln zumindest deutlich entschiedener durchsetzen als bisher, und Dritten gegenüber Auskünfte darüber erteilen, wie sie das tut.

Interessenvertretung neben dem Mandat: Das Verbot der entgeltlichen Interessenvertretung bzw. entsprechender Beratungstätigkeiten neben dem Abgeordnetenmandat gilt es konsequent durchzusetzen. Darüber hinaus muss die Schwelle, bis zu der eine solche Tätigkeit als ehrenamtlich gilt, deutlich gesenkt werden – zur Zeit liegt sie bei über 12.000 Euro im Jahr (pro Tätigkeit). Zudem sollte bei einer zulässigen Interessenvertretung der ehrenamtliche Charakter tatsächlich im Vordergrund stehen. Dazu gehört unserer Ansicht nach, dass die Interessenvertretung keinen kommerziellen Zwecken folgt.

Verbot entgeltlicher Vorträge: Aktuell sind nur Vorträge im Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit verboten – dadurch bietet sich ein mögliches Schlupfloch, wie wir bereits im Lobbyreport 2021 anmerkten.¹⁶⁸ Die geschilderten Fälle der aktuellen Wahlperiode legen nahe, dass eine Präzisierung erforderlich ist, wann ein Vortrag als mandatsbezogen gilt und wann nicht. Dabei sollte das Ziel verfolgt werden, dass „die Darstellung der Positionen der oder des Abgeordneten sowie der Fraktionen oder Gruppen des Bundestages nicht bepreist werden“ darf, wie es schon in der Begründung zum aktuell gültigen Gesetz heißt.¹⁶⁹ Das Verbot sollte nicht durch den Verweis auf Nebentätigkeiten – etwa als Buchautor:in – umgangen werden können.

Beteiligungen an Unternehmen: Um finanzielle Interessenkonflikte von Abgeordneten besser sichtbar zu machen, sollte neben der Schwelle einer prozentualen Beteiligung von fünf Prozent auch ein absoluter Schwellenwert für den Betrag nach hohe Summen eingeführt werden, etwa ab 100.000 Euro. Beteiligungen über diesem Schwellenwert sollten anzeigepflichtig sein.

Reisekosten: Der Bundestag sollte die Transparenzpflichten bei Reisen von Abgeordneten gründlich überarbeiten. Das gilt insbesondere für die Kostenübernahme durch Dritte. Der Bundestag sollte eine Aufstellung über alle unternommenen Reisen samt einer Angabe, durch wen in welchem Umfang Kosten übernommen wurden, veröffentlichen.

Strafbarkeit: Die Ampel hat einen Entwurf für einen neuen Straftatbestand der „unzulässigen Interessenwahrnehmung“ vorgelegt. Es bestehen jedoch Zweifel, ob mit der vorliegenden Formulierung die Strafbarkeitslücke vollständig geschlossen wird. Die Defizite des bestehenden Paragraphen 108e StGB hat die Ampel nicht adressiert. Bei der weiteren parlamentarischen Beratung sollte hier nachgebessert werden. Ziel muss es sein, ein Verhalten wie bei der Maskenaffäre aber auch bei ähnlich gelagerten Fallkonstellationen effektiv strafrechtlich verfolgbar zu machen.

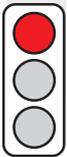
¹⁶⁸ LobbyControl: Lobbyreport 2021, S. 52, https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf

¹⁶⁹ Deutscher Bundestag, 20.04.2021: „Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages“. Bundestagsdrucksache 19/28784, S. 11, <https://dsrserver.bundestag.de/btd/19/287/1928784.pdf>

Interessenkonflikte in den Bundesministerien

Ein konsequenter Umgang mit Interessenkonflikten ist essenziell für das Vertrauen in die Integrität der Entscheidungsfindung von Ministerien und Behörden. Mehrere öffentlich gewordene Fälle eines mangelhaften Umgangs mit Interessenkonflikten in den Bundesministerien unterstrichen in dieser Wahlperiode den politischen Handlungsbedarf. Dazu gehört die sogenannte Trauzeugen-Affäre um den Ex-Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, Patrick Graichen. Reformbedarf besteht sowohl bei den entsprechenden Vorschriften und Gesetzen als auch bei der Durchsetzung und Kontrolle der Regeln.

UNSERE BEWERTUNG



→ Unsere Bewertungssampel steht auf Rot: Die bisherigen Regelungen und Verfahren zum Umgang mit Interessenkonflikten sind nicht ausreichend.

HINTERGRUND

Um zu verhindern, dass private (finanzielle) Interessen behördliche Entscheidungen beeinflussen, braucht es klare Regeln und eine wirksame Kontrolle. Wie bei Abgeordneten können Interessenkonflikte bei Beamt:innen und Beschäftigten in Behörden beispielsweise aus einer Nebentätigkeit erwachsen. Im Unterschied zu Mandatsträger:innen gelten diesbezüglich für Amtsträger:innen von vornherein stärkere Beschränkungen. Doch in der Praxis zeigen sich Lücken, entweder in den Vorschriften selbst oder in deren laxer Anwendung. Dies ist besonders brisant, wenn es um Mitarbeitende der Bundesministerien geht. Dort werden schließlich die meisten Gesetze formuliert und viele Entscheidungen mit milliardenschweren Auswirkungen getroffen, etwa bei öffentlichen Vergaben oder der Bewilligung von Fördergeldern.

Der bestehende Regelungsrahmen, der eine neutrale, unbefangene Amtsführung gewährleisten soll, erweist sich in verschiedener Hinsicht als nicht mehr zeitgemäß. Er setzt zu sehr auf die Pflichttreue der Beamt:innen und auf deren Fähigkeit, mögliche Interessenkonflikte selbst einzuschätzen und anzuzeigen. Grundsätzlich fehlt es an unabhängigen Kontrollen und standardisierten Verfahren, um Interessenkonflikte zuverlässig zu erkennen und aufzulösen.

Anhand einiger Beispiele aus der laufenden Legislaturperiode geben wir im Folgenden einen Überblick über die Schwachstellen der Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten in den Bundesministerien.

ENTWICKLUNG IN DIESER LEGISLATURPERIODE

Mit der sogenannten Trauzeugen-Affäre um Patrick Graichen, den damaligen Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Klima (BMWK), erhielt das Thema Interessenkonflikte von hochrangigen Beamt:innen in Bundesministerien im Frühjahr 2023 eine bis

dato ungekannte Aufmerksamkeit. Die Vehemenz der öffentlichen Debatte war angesichts vorheriger, ähnlich gelagerter und öffentlich bekannt gewordener Fälle erstaunlich. Erklären lässt sie sich nur vor dem Hintergrund der polarisierten Debatte zum sogenannten Heilungsgesetz.

Foto: Boell-Stiftung – flickr CC BY-SA 2.0



Patrick Graichen, Staatssekretär im Wirtschaftsministerium, wurde im Zuge der „Trauzeugen-Affäre“ in den einstweiligen Ruhestand versetzt.

Der Ausgangspunkt der Affäre war das Besetzungsverfahren für den Chefposten der Deutschen Energie-Agentur (dena). Eine Findungskommission schlug den Grünen-Politiker Michael Schäfer als dena-Geschäftsführer vor. Ein Mitglied dieser Kommission war – in seiner Funktion als Staatssekretär im Wirtschaftsministerium – Patrick Graichen. Graichen war seit Langem persönlich mit Schäfer befreundet, der auch sein Trauzeuge war. Das Problem war, dass Graichen seine Befangenheit während des Auswahlverfahrens nicht angezeigt hatte. Auch Wirtschaftsminister Robert Habeck informierte Graichen erst darüber, als Medien bereits entsprechende Anfragen gestellt hatten.¹⁷⁰

Zwar war Schäfers fachliche Qualifikation für den Posten unstrittig. Aber Graichen hatte während des Besetzungsverfahrens offenbar keinen Interessenkonflikt gesehen oder es nicht für nötig gehalten, einen angemessenen Umgang damit zu finden. „Das war ein Fehler,

und ich bedauere diesen Fehler sehr“, sagte Graichen später selbst dazu. Auch das Wirtschaftsministerium sprach – zunächst – von einem „bedauerlichen Fehler, der sich aber heilen ließe“,¹⁷¹ indem das Besetzungsverfahren neu aufgerollt wird, was letztlich auch geschah.¹⁷² Habeck hielt zunächst an Graichen fest, beauftragte aber eine weitergehende Untersuchung.

Dabei rückten weitere persönliche Verbindungen Graichens in den Fokus: Bereits zu dessen Amtsantritt war dem Ministerium bekannt, dass Graichens Schwester Verena Graichen beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) ein Ehrenamt innehat. Zudem arbeitet sie – ebenso wie Graichens Bruder Jakob – beim Freiburger Öko-Institut. Beide Organisationen erhielten und erhalten Fördergelder des Wirtschaftsministeriums. Da dem Ministerium diese persönlichen Verbindungen bekannt waren, hatte es nach eigenen Angaben Vorkehrungen zur Verhinderung von Interessenkonflikten getroffen: Weder Patrick Graichen noch Verena Graichens Ehemann Michael Kellner – der Parlamentarischer Staatssekretär im Wirtschaftsministerium ist – dürften an Entscheidungen beteiligt sein, die den BUND oder das Öko-Institut betreffen. Habeck sprach davon, dass „Brandmauern“ eingezogen worden seien.¹⁷³ Doch die von Habeck angeordnete Untersuchung des Ministeriums deckte auf, dass Patrick Graichen eine Förderzusage für ein Projekt des BUND mitgezeichnet und damit befürwortet hatte. Dadurch wurde seine Entlassung politisch unumgänglich: Es war sein zweiter schwerwiegender Verstoß gegen Complianceregelungen. Wirtschaftsminister Habeck versetzte Patrick Graichen in den einstweiligen Ruhestand. Die Brandmauern hatten offenbar nicht gehalten.

¹⁷⁰ Tagesspiegel, 27.04.2023: „Trauzeuge im Chfessel. Habeck räumt Fehler bei Postenbesetzung ein“, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/wirtschaftsministerium-will-moegliche-befangenheit-bei-postenbesetzung-pruefen-9734711.html>

¹⁷¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.04.2023: „Lobbyistenwächter und FDP verstärken Druck auf Graichen“, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/lobbyistenwaechter-und-fdp-verstaerken-druck-auf-staatssekretaer-graichen-18856539.html>

¹⁷² Dena, 05.05.2023: „Aufsichtsrat setzt Verfahren zur Besetzung des Vorsitzes der Geschäftsführung neu auf“, <https://www.dena.de/newsroom/meldungen/2023/aufsichtsrat-setzt-verfahren-zur-gf-besetzung-neu-auf/>

¹⁷³ Deutscher Bundestag, 10.05.2023: Wortprotokoll. Gemeinsame Sitzung des Wirtschaftsausschusses und des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, https://www.bundestag.de/resource/blob/948146/b8f914c3dbeff64efd24637121ea0e7f/prot_045_Wortprotokoll.pdf, S. 4.

Das Besetzungsverfahren und die Mitzeichnung der Förderzusage werfen ein Schlaglicht auf den Umgang mit Interessenkonflikten aufgrund verwandtschaftlicher oder freundschaftlicher Verbindungen. Jenseits der Frage des jeweiligen individuellen Verhaltens verweisen sie auf Schwachstellen bei den Vorkehrungen zur Verhinderung solcher Konflikte:

- Zum Zeitpunkt der Fördergeldentscheidung für den BUND war der potenzielle Interessenkonflikt im Ministerium bereits bekannt. Die getroffenen Vorkehrungen zur Verhinderung eines tatsächlichen Konflikts funktionierten offensichtlich nicht. Zwar hätte Graichen selbst erkennen können, dass es nicht in Ordnung ist, die Vorlage abzuzeichnen. Doch dass sie ihm überhaupt vorgelegt wurde, ist letztlich ein Versagen des Ministeriums.
- Auch beim dena-Besetzungsverfahren hätte Graichen von sich aus erkennen können und müssen, dass er sich in einem Interessenkonflikt befindet und sich daher aus dem Verfahren zurückziehen sollte. Aber auch das Ministerium und die gesamte Bundesregierung müssen sich die Frage gefallen lassen, warum es nicht zum üblichen Vorgehen bei solchen wichtigen Personalentscheidungen gehört, die Beteiligten standardmäßig nach möglichen privaten Verbindungen zu Kandidierenden zu befragen.

Grundsätzlich wird beim Umgang mit Interessenkonflikten bei Bundesbehörden immer noch viel zu sehr auf das Selbsteinschätzungsvermögen von Beamt:innen und Beschäftigten gesetzt. Verbindliche Anzeigepflichten gibt es nur in wenigen Feldern, in denen es zu Interessenkonflikten kommen kann.

Fehlende Anzeigepflichten bei Beteiligungen

Ein Beispiel für das Fehlen solcher verbindlicher Regelungen ist der Fall von Udo Philipp, einem weiteren Staatssekretär im Wirtschaftsministerium. Philipp hatte seine durchaus beträchtlichen Beteiligungen an verschiedenen Unternehmen und Fonds vor seinem Amtsantritt freiwillig dem Ministerium gegenüber angezeigt.¹⁷⁴ Dadurch konnte das BMWK entsprechende Vorkehrungen treffen. Als Medien und der Bundestag im Zuge der Causa Graichen danach fragten, konnte das Ministerium darlegen, dass es mögliche, aus den Beteiligungen erwachsende Interessenkonflikte im Blick hatte. Als Reaktion auf entsprechende Nachfragen veröffentlichte das BMWK schließlich Angaben zu den Beteiligungen des Staatssekretärs.¹⁷⁵

Aus dem Vorgang entstand kein politischer Skandal, der das Vertrauen in die Integrität und Unabhängigkeit der Bundesregierung und ihrer Institutionen weiter untergraben hätte. Ohne die freiwillige Anzeige vor Amtsantritt hätte sich das wahrscheinlich anders entwickelt. Der Vorgang unterstreicht daher den Bedarf an einheitlichen und verbindlichen Regelungen für hochrangige Entscheidungsträger:innen in der Exekutive. Diese sollten zur Anzeige bzw. Offenlegung von privaten und insbesondere von finanziellen Interessen verpflichtet sein.

Das entspricht auch der an Deutschland gerichteten Empfehlung der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats. Diese lautet, „hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive zu verpflichten, ihre finanziellen Interessen regelmäßig öffentlich zu erklären [...], [und] zu erwägen, Angaben zur finanziellen Situation von Ehepartnerin-

¹⁷⁴ Deutscher Bundestag, 24.05.2023: Wortprotokoll. Gemeinsame Sitzung des Wirtschaftsausschusses und des Ausschusses für Klimaschutz und Energie, https://www.bundestag.de/resource/blob/958466/437061a8f3f62ff0b977156286da28d/prot_047_Wortprotokoll.pdf

¹⁷⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Klima, 18.05.2023: „Meldung: Veröffentlichung der direkten Unternehmensbeteiligungen von Staatssekretär Udo Philipp“, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Meldung/2023/20230518-veroeffentlichung-unternehmensbeteiligungen.html>



nen und Ehepartnern sowie von Unterhaltsberechtigten in diese Erklärungen aufzunehmen (wobei gilt, dass letztere Angaben nicht notwendigerweise zu veröffentlichen sind).¹⁷⁶

Deutschland bleibt hinter internationalen Standards zurück

Die Bundesregierung hat bisher nichts zur Umsetzung dieser Empfehlung unternommen. Dabei hat es sich international längst bewährt, dass zur Vorbeugung von Interessenkonflikten zumindest hochrangige Amtsträger:innen in Regierung und Behörden Angaben über private Investitionen in Unternehmen und zu ihren weiteren Vermögenswerten machen müssen.¹⁷⁷ In der Regel sind diese Anzeige- und Offenlegungspflichten für Regierungsmitglieder und andere hochrangige Entscheidungsträger:innen strenger und umfassender als für Abgeordnete. Das ist auch angemessen, da in der Exekutive häufiger Entscheidungen getroffen werden, die direkt einzelne Unternehmen betreffen.

In Deutschland ist es aber absurderweise andersherum: Für Bundestagsabgeordnete gilt eine strengere Regelung als für Entscheidungsträger:innen in Ministerien. Abgeordnete müssen Beteiligungen an Personen- oder Kapitalgesellschaften transparent machen, wenn sie mindestens fünf Prozent der Anteile besitzen (siehe Kapitel zu Abgeordnetenregeln auf S. 49). Zwar ist auch diese Schwelle zu hoch, da bei größeren Unternehmen schon eine Beteiligung von fünf Prozent schnell einen Millionenbetrag ausmachen kann. Doch ist die Regelung sehr viel strenger als für Minister:innen oder Staatssekretär:innen – für diese besteht gar keine entsprechende Offenlegungspflicht.¹⁷⁸ Minister:innen müssen entsprechende Angaben nach dem Abgeordnetengesetz nur dann machen, wenn sie zugleich auch Bundestagsabgeordnete sind. Das ist zwar häufig der Fall, aber keine notwendige Bedingung für ein Minister:innenamt. Die Bundesregierung sollte diese Regelungslücke schließen und die Empfehlungen der GRECO umsetzen.

Parteifreund im Aufsichtsrat

Im November 2022 unterstrich ein weiteres Besetzungsverfahren den Mangel an Transparenz bei der Besetzung hochrangiger Posten: Das Bundesfinanzministerium berief den Unternehmer, Lobbyisten und früheren FDP-Schatzmeister Harald Christ als Vertreter der Bundesregierung in den Aufsichtsrat der Commerzbank.¹⁷⁹ Im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 war der Bund bei der Commerzbank eingestiegen und ist seitdem der größte Anteilseigner. Ist der Bund an einem Unternehmen beteiligt, entsendet er meist politische Amts- oder Mandatsträger:innen in die entsprechenden Aufsichtsräte. Das war bei Christ nicht der Fall. Allerdings ist Christ ein Freund und langjähriger politischer Wegbegleiter von FDP-Chef und Bundesfinanzminister Christian Lindner¹⁸⁰ und unterstützt die FDP über sein Bera-

¹⁷⁶ Europarat/Group of States against Corruption (GRECO), 15.12.2020: „Evaluierungsbericht Deutschland. Fünfte Evaluierungsrunde. Korruptionsprävention und Integritätsförderung in Zentralregierungen (hochrangige Entscheidungsträgerinnen und -träger der Exekutive) und Strafverfolgungsbehörden“, <https://rm.coe.int/funfte-evaluierungsrunde-korruptionspraevention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9>, S. 44.

¹⁷⁷ Mitglieder der EU-Kommission etwa müssen bereits seit 2018 eine Erklärung über ihre finanziellen Interessen abgeben, wobei unter anderem nach Beteiligungen an Unternehmen oder Fonds gefragt wird. Siehe Europäische Kommission, 21.02.2018: „Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission“, 2018/C 65/06, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018D0221\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32018D0221(02)), hier Artikel 3. In Frankreich gelten detaillierte Offenlegungspflichten für privates Vermögen von öffentlichen Bediensteten und Abgeordneten bereits seit 2013. Official Journal of the French Republic, 12.10.2013: „Act no. 2013-907 dated 11 Oktober 2013 on transparency in public life“, <https://www.hatvp.fr/en/high-authority/ethics-of-publics-officials/list/#5743>, hier Artikel 4, 11.

¹⁷⁸ Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, 25.05.2023: „Kurzinformation: Gesetzliche Offenlegungspflichten in Bezug auf Unternehmensbeteiligungen von Bundesministern und Parlamentarischen Staatssekretären“, WD 3 – 3000 – 063/23, <https://www.bundestag.de/resource/blob/956148/c7417f5580c1d87116f-81528cb8b1052/wd-3-063-23-pdf-data.pdf>.

¹⁷⁹ Tagesspiegel, 12.05.2023: „Auch ein Fall von Vetternwirtschaft? Jetzt gibt es Kritik am Top-Job für einen Parteifreund Lindners“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/auch-ein-fall-von-vetternwirtschaft-jetzt-gibt-es-kritik-am-top-job-fur-einen-partEIFreund-lindners-9799217.html>

¹⁸⁰ Spiegel Online, 03.11.2021: „FDP-Schatzmeister Christ: ‚Die Union fällt auf absehbare Zeit als Koalitionspartner aus‘“, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/harald-christ-fdp-schatzmeister-haelt-ampel-koalition-fuer-ein-langfristiges-projekt-a-6a856a66-bfdd-43d5-883e-d5f9bfb74eac>

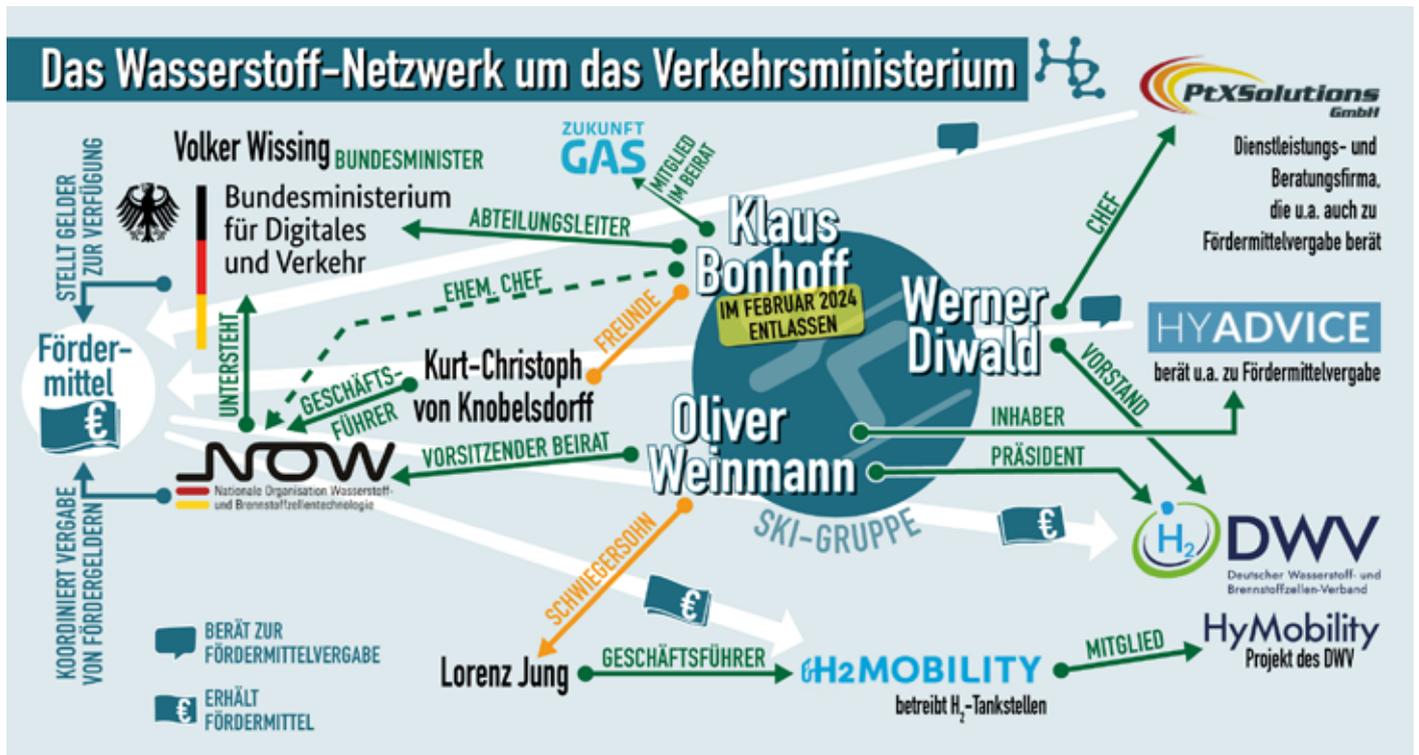
tungsunternehmen mit Parteispenden, zuletzt im Juni 2023 mit 100.000 Euro.¹⁸¹ Auf Nachfragen zu der Besetzung teilte das Ministerium mit, die Entscheidung für Christ sei „in der Leitung des Hauses gefallen“¹⁸², eine Ausschreibung oder ein Auswahlverfahren habe es nicht gegeben. Der Aufsichtsratsposten bei der Commerzbank ist mit 80.000 Euro pro Jahr dotiert, die nun Christ zukommen. Auch ist eine solche Position wegen der zahlreichen Kontakte und Informationen für einen Unternehmer und Lobbyisten wie Christ äußerst wertvoll. Dass ein solcher Posten ohne nachvollziehbares Verfahren an einen Vertrauten des Ministers vergeben wird, wirft Fragen auf: Wer war in die Entscheidung eingebunden? Wurden mögliche Interessenkonflikte überhaupt geprüft?

Auch für die Entsendung von Personen in Aufsichtsräte sollte die Bundesregierung ein transparentes Verfahren und klare Regeln für den Umgang mit möglichen Interessenkonflikten finden. Für die Öffentlichkeit sollte besonders bei der Besetzung hochrangiger Posten nachvollziehbar sein, wie und aufgrund welcher Kriterien eine Entscheidung getroffen wurde. Der Eindruck, dass Parteispender:innen oder -freund:innen mit lukrativen Posten versorgt werden, ist jedenfalls nicht geeignet, das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung zu erhöhen.

Die Wasserstoff-Ski-Connection im Verkehrsministerium

Seit Sommer 2023 sorgte ein weiterer Fall möglicher Interessenkonflikte aufgrund privater Verbindungen für Debatten. Es ging um die Vergabe von Fördergeldern im Bundesverkehrsministerium. Wie zuerst

Grafik: Holger Müller/LobbyControl



Rund um die Vergabe von Fördermitteln zur Wasserstoff-Mobilität gibt es ein ganzes Freundschafts- und Lobby-Netzwerk.

¹⁸¹ Christ & Company spendete 2023 auch an die beiden anderen Ampelpartner SPD und Bündnis90/Die Grünen sowie an die CDU, jeweils 51.000 Euro. Deutscher Bundestag, Parteispenden über 50.000 Euro – Jahr 2023. <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/fundstellen50000/2023/2023-inhalt-928414>.

¹⁸² Tagesspiegel.de, 12.05.2023. „Auch ein Fall von Vetternwirtschaft?“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/auch-ein-fall-von-vetternwirtschaft-jetzt-gibt-es-kritik-am-top-job-fur-einen-partei-freund-lindners-9799217.html>.



Klaus Bonhoff, Abteilungsleiter im Verkehrsministerium, geriet durch seine „Wasserstoff-Ski-Connection“ unter Druck

Recherchen des Handelsblatts nahelegten,¹⁸³ ist der Leiter der einflussreichen Grundsatzabteilung des Ministeriums, Klaus Bonhoff, privat eng mit zwei Spitzenvertretern des Deutschen Verbands für Wasserstoff- und Brennstoffzellen (DWV) befreundet. Das ist per se nicht problematisch, erfordert aber eine klare Trennung von Dienstlichem und Privatem, da das Verkehrsministerium Fördergelder in genau dem Bereich vergibt, in dem der DWV tätig ist.

Das Verkehrsministerium leitete daraufhin eine interne Untersuchung ein und veranstaltete Ende August 2023 eine Pressekonferenz, die es zum Teil als nicht-öffentliches Hintergrundgespräch gestaltete. „Die Vorwürfe sind nicht haltbar“, sagte Staatssekretär Stefan Schnorr, Staatssekretär im BMDV auf dieser Pressekonferenz.¹⁸⁴ Einen Teil der Vorwürfe musste das Handelsblatt später tatsächlich zurücknehmen.¹⁸⁵ Bemerkenswerterweise bestätigte das Ministerium aber wesentliche Aspekte der anfänglichen Recherche. Dazu gehört, dass Bonhoff jährliche Ski-Urlaube mit zwei Chefs des DWV unternahm.

Das belegt, dass es sich nicht nur um beiläufige Bekanntschaften handelt, sondern von einer größeren privaten Nähe auszugehen ist. Außerdem bestätigte das Ministerium, dass Werner Diwald, einer der Ski-Freunde und Vorstandsvorsitzender des DWV, sich mit einem Förderanliegen persönlich an Bonhoff gewandt hatte.¹⁸⁶ Auf Nachfrage der Unionsfraktion¹⁸⁷ erläuterte das Ministerium, Diwald habe Bonhoff im Frühjahr 2021 „am Rande einer Veranstaltung“ auf die Idee einer Förderung für seinen Verband angesprochen und diesem im Nachgang „erläuternde Unterlagen zu einem möglichen Innovationscluster zu Wasserstoff in der Mobilität“ geschickt. Dennoch folgert das Ministerium, dass hier keinerlei Compliance-Problem vorliege und begründete diese Ansicht damit, dass Bonhoff lediglich eine E-Mail weitergeleitet und sich aus dem weiteren Verfahren herausgehalten habe: Die interne Prüfung des Vorgangs durch das Ministerium habe ergeben, „dass eine weitere Befassung von Prof. Dr. B. im nachgelagerten Bewilligungsverfahren nicht festgestellt werden konnte“, schreibt das Ministerium auf die Nachfrage aus der Unionsfraktion dazu.¹⁸⁸

Diese Schlussfolgerung ist jedoch fragwürdig: Ein Mailwechsel zwischen Diwald und Bonhoff, den der Spiegel und LobbyControl per Informationsfreiheitsgesetz vom Ministerium erhielten, belegt, dass Bonhoff sehr wohl einigen Druck ausübte, um einen Förderbescheid des Ministeriums noch vor Antritt der neuen Bundesregierung 2021 zu erwirken.¹⁸⁹ Als das BMDV Anfang Februar 2024 mit den Recherchen von Spiegel und LobbyControl konfrontiert wurde, ließ es zunächst verlauten, die Informationen seien bereits bekannt und blieb

¹⁸³ Handelsblatt, 05.09.2023: „Ein unangenehmer Verdacht im Bundesverkehrsministerium“, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/compliance-ein-unangenehmer-verdacht-im-bundesverkehrsministerium-/29251024.html>; Handelsblatt, 28.07.23: „Ampel-Politiker und Opposition fordern Aufklärung von Minister Wissing“, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/compliance-im-verkehrsministerium-ampel-politiker-und-opposition-fordern-aufklaerung-von-minister-wissing/29284896.html>

¹⁸⁴ Tagesschau.de, 24.08.23: „Wasserstoff-Förderung: Begünstigung im Verkehrsministerium?“, <https://www.tagesschau.de/inland/wasserstoff-verkehrsministerium-100.html>

¹⁸⁵ Ebd.

¹⁸⁶ LobbyControl, 30.08.23: „Fall Bonhoff: Ministerium bestätigt Filz-Vorwürfe und wiegelt gleichzeitig ab“, <https://www.lobbycontrol.de/aus-der-lobbywelt/fall-bonhoff-ministerium-bestaetigt-filz-vorwuerfe-und-wiegelt-gleichzeitig-ab-110779/>

¹⁸⁷ Deutscher Bundestag, 05.09.2023: „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU [...] Praxis bei der Gewährung von Wasserstoff-Fördergeldern durch das Bundesministerium für Digitales und Verkehr“, Bundestagsdrucksache 20/8226, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/082/2008226.pdf>.

¹⁸⁸ Ebd.

¹⁸⁹ Spiegel Online, 06.02.2024: „Wasserstoffaffäre im Verkehrsministerium: Wie ein Abteilungsleiter dem Verband seines Urlaubsfreunds den Weg zu 1,5 Millionen ebnete“, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/wasserstoff-afaere-im-verkehrsministerium-wie-ein-abteilungsleiter-seinem-urlaubsfreund-den-weg-zu-millionen-ebnete-a-f4e312e3-9265-4742-83ac-0a832a9c2f4e>

bei dem bisherigen Standpunkt, es sei „keine unzulässige Einflussnahme oder ein sonstiges Fehlverhalten des Abteilungsleiters Grundsatz im Zusammenhang mit Förderentscheidungen des BMDV festzustellen.“¹⁹⁰ Außerdem sei „noch einmal zu betonen, dass die Entscheidung der Fachabteilung ausschließlich auf fachlichen Erwägungen beruhe.“¹⁹¹

Am 15.02.2024 versetzte das Ministerium Bonhoff dann plötzlich doch in den vorzeitigen Ruhestand, sowie einen ihm zugeordneten Referatsleiter in eine andere Abteilung. Die Begründung: Bonhoffs Abteilung habe relevante E-Mails nicht an die Innenrevision weitergegeben.¹⁹² Diese Aussage steht jedoch im Widerspruch zur vorherigen Beteuerung des Ministeriums, alle in den Medienberichten veröffentlichten Informationen seien bereits bekannt. Außerdem stellt sich die Frage, wie es sein kann, dass eine interne Untersuchung nur Informationen erhält, die die Beteiligten selbst bereitstellen. Wenige Tage später froh das Ministerium die Förderung von Wasserstoffprojekten vollständig ein, nachdem durch eine LobbyControl-Anfrage nach dem Informationsfreiheitsgesetz weitere fragwürdige Vergaben um den Abteilungsleiter Bonhoff bekannt wurden.

Das Ministerium muss sich vorwerfen lassen, nicht genug unternommen zu haben, um bereits den Anschein einer Vermischung von Privatem und Dienstlichem von vornherein auszuschließen. Staatssekretär Schnorr hatte schließlich bestätigt, die privaten Freundschaften Bonhoffs mit den Wasserstofflobbyisten seien im Haus bekannt gewesen. Doch anscheinend erhielt Bonhoff von seinen Vorgesetzten nie eine Anweisung, sich vollständig aus Verfahren herauszuhalten, die den DWV oder die Unternehmen seiner Freunde betreffen. Offenbar wurde eine „Compliance-Brandmauer“ – wie im Fall Graichen – gar nicht erst versucht einzuziehen.

Weder bei Bonhoff noch bei Graichen stand je der Vorwurf einer persönlichen Bereicherung im Raum. Das bedeutet aber nicht, dass es deshalb eine saubere Trennung zwischen Privatem und Dienstlichem oder einen angemessenen Umgang mit Interessenkonflikten gegeben hat. Einen Maßstab, an dem dieses Verhalten zu messen ist, hat die Bundesregierung selbst formuliert. Im Verhaltenskodex gegen Korruption des Bundesinnenministeriums wird Staatsbediensteten empfohlen:

„Erkennen Sie bei einer konkreten dienstlichen Aufgabe eine mögliche Kollision zwischen Ihren dienstlichen Pflichten und Ihren privaten Interessen oder den Interessen Dritter, denen Sie sich verbunden fühlen, so unterrichten Sie darüber Ihren Vorgesetzten oder Ihre Vorgesetzte, damit angemessen reagiert werden kann (z. B. Befreiung von Tätigkeiten im konkreten Einzelfall).“¹⁹³

Der Fall Bonhoff unterstreicht den Bedarf nach strengeren Regeln und klareren Verfahren im Umgang mit möglichen Interessenkonflikten in Bundesministerien, aber auch die Notwendigkeit, dass diese extern überprüft werden.

¹⁹⁰ Ebd.

¹⁹¹ LobbyControl, 15.02.2024: „Entlassung in Wasserstoff-Affäre: LobbyControl fordert modernisierte Compliance-Regeln“, <https://www.lobbycontrol.de/pressemitteilung/entlassung-in-wasserstoff-affaere-lobbycontrol-fordert-modernisierte-compliance-regeln-113886/>.

¹⁹² Spiegel Online, 20.02.2024: „Verkehrsministerium friert Wasserstoffförderung ein“, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/volker-wissing-verkehrsministerium-friert-wasserstofffoerderung-ein-a-7c77a968-6bc4-47a6-acff-650cbc952358>

¹⁹³ Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 18.09.2018: „Regelungen zur Integrität“, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-regelungen-zur-integritaet.pdf>, S. 18. Eine ähnliche Formulierung findet sich im Verwaltungsverfahrensgesetz, Paragraph 21 Absatz 1. Die Argumentation des Ministeriums scheint zu sein, dass Bonhoff am Verwaltungsverfahren im engeren Sinne nicht selbst beteiligt war und die Vorschrift damit nicht anwendbar sei.

Lukrative Nebentätigkeiten

Konflikte zwischen den beruflichen Pflichten von Beamt:innen und ihren persönlichen Interessen können, wie auch bei Abgeordneten, etwa durch Nebentätigkeiten und damit verbundene Einkünfte entstehen. Aufgrund ihrer anderen Rechtsstellung dürfen Beamt:innen und Angestellte in Ministerien keineswegs Nebentätigkeiten in zeitlich und finanziell unbegrenztem Umfang nachgehen. Entgeltliche Nebentätigkeiten sind grundsätzlich genehmigungspflichtig. Sie sind lt. Bundesbeamtengesetz zu untersagen, wenn sie zu einer Kollision mit dienstlichen Pflichten führen.¹⁹⁴ Es gibt allerdings einige Nebentätigkeiten, die sich Beamt:innen nach dem Gesetz nicht genehmigen lassen müssen, selbst wenn sie bezahlt werden. Dazu gehören schriftstellerische, wissenschaftliche oder künstlerische Tätigkeiten und Vorträge. Diese Tätigkeiten müssen Beamt:innen lediglich ihrer Dienststelle anzeigen.¹⁹⁵ Insbesondere die oft äußerst lukrativen Vortragstätigkeiten sind jedoch ein möglicher Einfallstor für Interessenkonflikte – vor allem, wenn das Vortragsthema eng mit dem entsprechenden dienstlichen Arbeits- und Verantwortungsbereich verbunden ist.

Foto: Boell-Stiftung – flickr CC BY-SA 2.0



Gerda Hofmann, Beamtin im Finanzministerium, gab bei einer exklusiven Privatveranstaltung Steuerberater:innen, die auf Hochvermögende spezialisiert sind, Steuertipps.

Das zeigt der Fall einer Beamtin des Bundesfinanzministeriums, der im Dezember 2023 einige Empörung auslöste.¹⁹⁶ Die Leiterin des für Vermögen- und Erbschaftsteuer zuständigen Fachreferats, Gerda Hofmann, hielt einen Vortrag vor Steuerberater:innen, die auf Hochvermögende spezialisiert sind. Ein Team des ZDF filmte den Vortrag mit versteckter Kamera.¹⁹⁷ Dem Filmausschnitt zufolge gibt die Beamtin auf einer exklusiven Privatveranstaltung Steuertipps für Superreiche – die zudem offenbar auch noch auf Interna aus dem Ministerium beruhen. Das sorgte für viel Kritik selbst aus den Koalitionsparteien. Wie das Finanzministerium bekannt gab, verstieß die Beamtin offenbar sogar gegen bestehende Regeln, da sie den Vortrag nicht angezeigt hatte.¹⁹⁸ Ob der Auftritt bezahlt wurde, ist bislang nicht bekannt.

Allerdings ist davon auszugehen, da bezahlte Vorträge von Ministerialbeamt:innen nicht selten sind. Bereits 2011 legte die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Grünen offen, dass einige Beamt:innen durch solche Vortragstätigkeiten zum Teil Nebeneinkünfte in fünfstelliger Höhe erzielen.¹⁹⁹ Bereits damals stach die Steuerabteilung des Finanzministeriums hervor, sowohl bei der Anzahl derartiger Nebentätigkeiten als auch bei den daraus erzielten Einnahmen. Die heutige Bundesfamilienministerin Lisa Paus fasste das Problem pointiert zusammen: Es entstehe der Eindruck, „dass ein Beamter auf der einen Seite die Steuergesetze schreibt und auf der anderen Seite in Vorträgen erklärt, wo die Schlupflöcher in der Gesetzgebung liegen“.²⁰⁰

¹⁹⁴ Bundesbeamtengesetz, Paragraph 99.

¹⁹⁵ Bundesbeamtengesetz, Paragraph 100.

¹⁹⁶ ZDF heute, 12.12.2023: „Empörung nach ZDF-Enthüllung zu Superreichen“, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/deutschland/superreiche-steuern-tricks-opposition-reaktionen-100.html>

¹⁹⁷ ZDF heute, 11.12.2023: „Wie eine Top-Beamtin Superreichen hilft“, <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/superreiche-steuern-tricks-finanzen-100.html>

¹⁹⁸ Spiegel Online, 15.12.2023: „Nebengeschäfte einer Topbeamtin: Steuertipps für Superreiche“, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/gerda-hofmann-aus-dem-bundesfinanzministerium-steuertipps-fuer-superreiche-a-248a3cd2-f356-4c5d-abde-bebd8603882c>

¹⁹⁹ Deutscher Bundestag, 10.10.2011: „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der [...] Fraktion Bündnis 90/Die Grünen [...] Nebentätigkeiten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Finanzen“. Bundestagsdrucksache 17/7298, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/072/1707298.pdf>

²⁰⁰ Spiegel Online, 16.10.2011: „Die Nebenjobs der Finanzbeamten“, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/fleissige-ministeriumsmitarbeiter-die-nebenjobs-der-finanzbeamten-a-792107.html>

Weitere Anfragen in den Folgejahren zeigten, dass Mitarbeiter:innen des Finanzministeriums und insbesondere der Steuerabteilung weiterhin viele bezahlte Vorträge hielten.²⁰¹ Das Ministerium versuchte sogar, einem seiner Beamten eine entgeltliche Vortragstätigkeit zu untersagen. Eine Dienststelle kann grundsätzlich auch nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten untersagen, wenn dadurch „dienstliche Pflichten“ verletzt werden.²⁰² Der Beamte klagte jedoch gegen die Entscheidung des Ministeriums, das 2016 vor Gericht unterlag.²⁰³ Dass ein Ministerium die bezahlte Vortragsnebtätigkeit eines Mitarbeiters untersagen wollte, damit aber vor Gericht scheiterte, ist ein Hinweis darauf, dass die Bestimmungen im Beamtengesetz unzureichend sind.

Auch die in Frage stehende Leiterin des Steuerreferats und weitere Beamt:innen des Finanzministeriums hatten immer wieder auf ähnlichen Veranstaltungen Vorträge gehalten.²⁰⁴ Es ist davon auszugehen, dass diese jeweils ordnungsgemäß angezeigt wurden und daher mit Billigung des Ministeriums stattfanden. Dass das Ministerium sich der Problematik mittlerweile bewusst ist und versucht, die lukrativen Zuverdienstmöglichkeiten insbesondere durch Vorträge bei kommerziellen Anbietern einzuschränken, zeigt ein Blick in den internen „Leitfaden zum Umgang mit einer Nebentätigkeit“. Dort beschreibt das Ministerium treffend die Konstellation des Vortrags der Referatsleiterin:

„Eine Teilnahme von BMF-Beschäftigten insbesondere an kommerziell ausgerichteten Seminaren, Konferenzen oder Mandantenveranstaltungen mit dienstlichem Bezug (z.B. Beratungsunternehmen) kann dem Ansehen der Verwaltung und dem Vertrauen der Öffentlichkeit in deren Integrität abträglich sein. Treten Beschäftigte des Hauses auf solchen Veranstaltungen auf, kann dadurch das Vertrauen in die Unbefangenheit und Unparteilichkeit des Hauses erschüttert werden. Es gilt den Eindruck zu vermeiden, dass die Beschäftigten mit Billigung des Dienstherrn dienstliche und private Interessen verquicken und die ihnen – aber nicht der Allgemeinheit – zugänglichen Kenntnisse vermarkten.“²⁰⁵

Laut dem Leitfaden sollen solche Vorträge nur mit Zustimmung der Abteilungsleitung und nach einer Prüfung durch das Personalreferat stattfinden. Doch das reicht offensichtlich nicht aus, um Interessenkonflikte wirksam zu verhindern. Das Ziel sollte es sein, die Regeln so anzupassen, dass Beamt:innen überhaupt keine Vorträge bei kommerziell ausgerichteten Veranstaltungen mehr halten dürfen, die einen Bezug zu ihrem Arbeitsbereich haben. Neben den Interessenkonflikten schaffen diese Veranstaltungen nämlich für besonders finanzstarke Akteure einen privilegierten Zugang zu jenen, die in Ministerien Gesetze mitverfassen, die für sie mitunter von hoher Bedeutung sind.

²⁰¹ Deutscher Bundestag, 07.06.16: „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen [...] Nebeneinkünfte in der Finanz- und Wirtschaftsverwaltung in den Jahren 2011–2015“. Bundestagsdrucksache 18/8697, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/086/1808697.pdf>; Deutscher Bundestag, 27.11.2018: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion DIE LINKE [...] Nebeneinkünfte in den Bundesministerien und nachgeordneten Bereichen 2016 und 2017“. Bundestagsdrucksache 19/6042, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/060/1906042.pdf>

²⁰² Bundesbeamtengesetz, Paragraph 100.

²⁰³ Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, 25.08.2016: Urteil 1 A 93/15, <https://openjur.de/u/2144237.html>

²⁰⁴ Siehe etwa B. Deutscher Bundestag, 27.11.2018: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage [...] der Fraktion DIE LINKE [...] Nebeneinkünfte in den Bundesministerien und nachgeordneten Bereichen 2016 und 2017“. Bundestagsdrucksache 19/6042, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/060/1906042.pdf>, S. 174 ff. Siehe konkret zu Hoffmann auch die Veranstaltung eines kommerziellen Anbieters: Esche Schümann Comichau, ohne Datum: „Forum Vermögensnachfolge: Erbschaftsteuerrecht verfassungswidrig – was jetzt wichtig wird! (22.01.2015)“, <https://www.esche.de/veranstaltungen/veranstaltungen-archiv-detail/forum-vermoegensnachfolge-erbschaftsteuerrecht-verfassungswidrig-was-jetzt-wichtig-wird-22012015>

²⁰⁵ Frag den Staat, ohne Datum: Bundesministerium für Finanzen, „Leitfaden zum Umgang mit Nebentätigkeiten“, <https://fragdenstaat.de/dokumente/243785-leitfaden-nebentaetigkeit/>

POLITISCHER HANDLUNGSBEDARF

Das Regelwerk und die Verfahren zum Umgang mit Interessenkonflikten in Bundesbehörden, insbesondere in Bundesministerien, sollten grundlegend überarbeitet werden. Dabei sollten für Leitungspositionen in Ministerien umfassendere und strengere Regeln gelten als für Beschäftigte in den Fachreferaten. Die herausgehobene Stellung und die Entscheidungsbefugnisse von Minister:innen, Staatssekretär:innen und Abteilungsleitungen erfordern besondere Vorkehrungen, um Interessenkonflikte zu vermeiden – etwa mit Blick auf mögliche Seitenwechsel (siehe Kapitel Seitenwechsel ab S. 28) oder Unternehmensbeteiligungen.

Handlungsbedarf besteht darüber hinaus bei der Durchsetzung und Kontrolle von Regeln. Allzu oft bleibt es allein der Selbsteinschätzung oder dem Ermessen direkter Vorgesetzter überlassen, Interessenkollisionen zu erkennen und entsprechend zu handeln. Eine einheitliche Praxis aller Ministerien bei der Prüfung und im Umgang mit möglichen Interessenkonflikten ist daher dringend angeraten. Außerdem bedarf es zusätzlicher Aufsichts- und Kontrollmechanismen. Vordringlicher Handlungsbedarf besteht in folgenden Punkten:

Interessenerklärungen: Hochrangige Entscheidungsträger:innen in Ministerien (dazu zählen Kanzler, Minister:innen, Staatssekretär:innen und Abteilungsleitungen) sollten künftig verpflichtet sein, vor Amtsantritt und bei wesentlichen Änderungen eine sogenannte Interessenerklärung abzugeben. Diese sollte auch Angaben zu finanziellen Interessen wie Beteiligungen an Personen- oder Kapitalgesellschaften enthalten. Für hochrangige Entscheidungsträger:innen sowie für Beschäftigte in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen²⁰⁶ sollte darüber hinaus ein Verbot des Handels mit Wertpapieren geprüft werden, wie es im Nachgang des Wirecard-Skandals bereits für bestimmte Beschäftigte im Geschäftsbereich des Bundesfinanzministeriums eingeführt wurde.²⁰⁷

Aufsicht und Kontrolle der Regeln: Die gegenwärtigen Mechanismen zur Korruptionsprävention und zum Umgang mit Interessenkonflikten bei leitenden Positionen in Bundesministerien sind nicht ausreichend. Wir empfehlen die Einrichtung einer zentralen, eigenständigen, unabhängigen und ressortübergreifenden Behörde nach dem Vorbild der Hohen Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben in Frankreich. Diese nimmt Interessenerklärungen von hochrangigen Amtsträger:innen zentral entgegen, prüft und trifft Entscheidungen zum Umgang mit Interessenkonflikten. Die Behörde kann eigenständig Untersuchungen durchführen und Hinweisen auf regelwidriges Verhalten nachgehen. Mit der Einrichtung einer solchen Stelle würde die Bundesregierung auch die Empfehlungen der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) umsetzen. Sie würde außerdem ein starkes Signal senden, um das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Integrität der Politik zu erhöhen.

Besetzungsverfahren: Insbesondere bei Besetzungs- und Berufungsverfahren sollte es festgelegte Verfahren geben. Diese sollten regeln, wer in welcher Weise an der Auswahl von Kandidat:innen und der letztlichen Entscheidung beteiligt ist und welchen Umgang es dabei mit möglichen Interessenkonflikten gibt. Um Interessenkonflikte möglichst zu vermeiden, sollten alle Beteiligten aktiv zu möglichen privaten Interessen und persönlichen Verbindungen

²⁰⁶ Die Bundesregierung hat im Rahmen ihrer Korruptionspräventionsstrategie „besonders korruptionsgefährdete Bereiche“ festgelegt, für die bereits heute besondere Regeln gelten. Bundesministerium des Innern, 04.01.2012: „Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete“, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-korruptionsgefahrdete-arbeitsgebiete.pdf>

²⁰⁷ Spiegel Online, 12.04.2021: „Konsequenzen aus Wirecard-Skandal: Scholz verbietet seinen Mitarbeitern das Zocken“, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/wirecard-skandal-olaf-scholz-will-insiderhandel-vorbeugen-a-a4a9bec2-2d04-4d3b-a930-d172a24a408>



In der ganzen Bundesregierung, vom Kanzleramt bis in die Ministerien, gehört ein konsequenter Umgang mit Interessenkonflikten auf die Tagesordnung

zu Kandidat:innen befragt werden. Dies kann zum Beispiel in Form standardisierter Fragebögen erfolgen, die verschiedene Formen einer möglichen Beeinträchtigung von Unparteilichkeit oder Unbefangenheit abfragen.

Nebentätigkeiten und -einkünfte: Bei der Genehmigung und Untersagung von Nebentätigkeiten von Beamt:innen und anderen Beschäftigten in Ministerien sollten mögliche Interessenkonflikte eine wesentlich größere Rolle spielen. In den entsprechenden Regeln sollte zudem klargestellt werden, dass entgeltliche Nebentätigkeiten zu versagen sind, wenn die entsprechenden Arbeitgeber:innen oder Auftraggeber:innen von dienstlichen Entscheidungen der entsprechenden Person betroffen sind – etwa von Rechtsetzungsvorhaben oder behördlichen Entscheidungen, an denen sie beteiligt war. Grundsätzlich sollten entgeltliche Vorträge oder das Verfassen bezahlter Gutachten genehmigungspflichtig sein. Insbesondere entgeltliche Vorträge mit dienstlichem Bezug auf kommerziell ausgerichteten Veranstaltungen führen unweigerlich zu Interessenkonflikten und schaffen privilegierte Zugänge für finanzstarke Einzelinteressen. Daher sollten sie regelmäßig untersagt werden.

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.

→ www.lobbycontrol.de

Blieben Sie mit uns in Kontakt:

→ Abonnieren Sie auf www.lobbycontrol.de unseren Newsletter.

→ Folgen Sie uns auf Social Media: Instagram, Facebook, X, Mastodon, LinkedIn und Bluesky.

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/finanzierung

www.lobbycontrol.de