

# Lobbyreport 2017

Aussitzen statt anpacken:

Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot.

## | Über LobbyControl:

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

## | Impressum

**LobbyControl –  
Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.**

Am Justizzentrum 7  
50939 Köln  
Tel: 0221/ 99 57 15 – 0  
Fax: 0221/ 99 57 15 – 10  
kontakt@lobbycontrol.de  
www.lobbycontrol.de

**Autor/innen:**  
Timo Lange (tl), Christina Deckwirth (cd),  
Annette Sawatzki (as), Nina Katzemich (nk)

**Redaktion:**  
Sebastian Meyer, Imke Dierßen

**Lektorat:**  
Carola Köhler

**Grafik und Layout:**  
blickpunkt x, Köln

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




Foto Titelseite:  
geldoderleben/Flickr/CC BY-SA 2.0

# Lobbyreport 2017

**Aussitzen statt anpacken:  
Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot.**

## Inhalt

	<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>4</b>
	<b>Einleitung .....</b>	<b>6</b>
	<b>Zehn Thesen zu Lobbyismus in Deutschland .....</b>	<b>8</b>
	<b>Lobbyregister: SPD changiert, Union blockiert .....</b>	<b>10</b>
	<b>Transparenz in der Gesetzgebung – Legislative Fußspur .....</b>	<b>14</b>
	<b>Seitenwechsel: Aus der Politik zu Unternehmen und Verbänden .....</b>	<b>17</b>
	<b>Parteienfinanzierung: Eine Dunkelkammer unserer Demokratie .....</b>	<b>23</b>
	<b>Nebentätigkeiten: Einfallstor für Interessenkonflikte .....</b>	<b>30</b>
	<b>Abgeordnetenkorruption: Reform ohne Biss .....</b>	<b>35</b>
	<b>Cum/Ex-Skandal: Wie ungezügelter Lobbyismus den Staat Milliarden kostete .....</b>	<b>37</b>
	<b>Industrie am Steuer: Die Autolobby und der Abgasskandal .....</b>	<b>42</b>
	<b>Ausblick .....</b>	<b>47</b>

## | Zusammenfassung

Der Lobbyreport 2017 dokumentiert und bewertet die wichtigsten Entwicklungen der 18. Legislaturperiode in den Bereichen Lobbyismus und Lobbyregulierung. Dabei haben wir die Arbeit der Großen Koalition auf sechs zentralen Handlungsfeldern (siehe nächste Seite) mittels eines Ampelsystems bewertet. Das Arbeitszeugnis für Schwarz-Rot fällt schlecht aus: Die Bewertungsampel steht keinmal auf Grün, dafür dreimal auf Gelb und dreimal auf Rot.

Lobbyismus bleibt in Deutschland damit weitgehend intransparent und schlecht reguliert. Vier Jahre Schwarz-Rot haben daran nichts geändert. Besonders die Union blockierte notwendige Reformen. Der SPD wiederum war das Thema Lobbyregulierung offensichtlich nicht wichtig genug. So gibt es hierzulande weiterhin kein verpflichtendes Lobbyregister oder ein Mindestmaß an Lobbytransparenz in der Gesetzgebung (Legislative Fußspur). Zudem bleibt die Parteienfinanzierung intransparent.

Immerhin: Schwarz-Rot hat in dieser Legislaturperiode die im Koalitionsvertrag festgehaltenen Vorhaben umgesetzt. Doch diesen Reformen fehlt der nötige Biss.

So ermöglichte die Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung nach einem Jahrzehnt des Stillstands endlich die Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption, bleibt aber unzureichend. Die neue gesetzliche Karenzzeit für Mitglieder der Bundesregierung sowie Parlamentarische Staatssekretär/innen wiederum schloss eine bedenkliche Gesetzeslücke, ist aber

### UNSERE BEWERTUNG

#### ROT:

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

#### GELB:

Leichte Verbesserung, weitere Schritte sind nötig

#### GRÜN:

Aktuell kein Handlungsbedarf, eine angemessene Regelung wurde umgesetzt



zu schwach und umfasst wichtige Akteure wie politische Beamte nicht. Auch die im Wesentlichen noch von der Vorgängerkoalition 2013 beschlossenen Verbesserungen bei den Regelungen zu Nebeneinkünften von Bundestagsabgeordneten sind nicht ausreichend und werden auch künftig Interessenkonflikte und Einflussnahmen von außen nicht verhindern.

Für die Demokratie ist dieser Zustand eine Gefahr. Klare Regeln und Schranken für Lobbyismus sind eine Voraussetzung für ausgewogene Entscheidungen und eine intakte Demokratie.

## | Schwarz-Rot hat Herausforderungen nicht erkannt

Die fehlenden Fortschritte bei der Lobbyregulierung sind umso bedauerlicher, da neue Lobby-Skandale wie „Cum/Ex“, „Dieselgate“ oder „Rent-a-Sozi“ erneut zeigten, wie groß der Handlungsbedarf ist. Eine wirksame Lobbyregulierung hätte solchen Skandalen

vorbeugen können oder ihre Wirkung gemindert. Die Große Koalition versäumte es jedoch, die richtigen Konsequenzen zu ziehen. Damit riskiert sie einen weiteren Vertrauensverlust.

Für wichtige Reformen fehlte der Koalition offensichtlich der politische Wille. Als der Bundestag zum Beispiel das Parteiengesetz im Dezember 2015 reformierte, tat er dies lediglich, um den sogenannten „Goldhandel-Trick“ der AfD zu unterbinden. Das war zwar richtig, aber alle anderen problematischen Aspekte des Parteiengesetzes blieben unberührt. Dies hat zur Folge, dass die Geldgeber der Parteien weiterhin größtenteils anonym bleiben. Dabei hatten sogar Vertreter/innen der Union und Bundestagspräsident Lammert in den letzten Jahren Reformen angemahnt, etwa beim umstrittenen Parteisponsoring.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Im Lobbyreport 2015 hieß es noch, dass Fortschritte bei der Lobbyregulierung nur in Trippelschritten erfolgten. Nun ist selbst dieser langsame Fortschritt zum Stillstand gekommen. (tl)

Foto: Ruben Neugebauer/LobbyControl



*Wer im Bundestag ein- und ausgeht, ist in Deutschland weiterhin größtenteils intransparent.*

## Die sechs Regelungsfelder im Einzelnen



### Lobbytransparenz

Transparenzpflichten für Lobbyist/innen gibt es weiterhin nicht. Zum Ende der Legislaturperiode stellte die SPD-Fraktion zwar erstmals einen Gesetzentwurf zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters vor. Doch die Union blockierte über die gesamte Legislatur hinweg jeden Schritt in diese Richtung. Anträge der Opposition wurden – auch mit den Stimmen der SPD – abgelehnt. **Unsere Bewertung: Im Bereich der Lobbytransparenz steht die Ampel weiterhin auf Rot.**



### Transparenz der Gesetzgebung<sup>1</sup>

Die meisten Gesetzentwürfe entstehen in den Ministerien. Für Lobbyist/innen ist die Ministerialbürokratie deshalb von besonderer Bedeutung. Doch wer auf die Formulierung von Gesetzen in den Ministerien wie Einfluss nimmt, ist für die Öffentlichkeit und oft auch den Bundestag intransparent und schwer nachvollziehbar. Eine Legislative Fußspur – in der Debatte teilweise auch „Fußabdruck“ genannt – würde dies ändern. **Unsere Bewertung: Wegen fehlender Regelung steht die Ampel auf Rot. Da wir die Forderung einer Legislativen Fußspur erstmals im Lobbyreport erheben, haben wir die Ampel schraffiert.**



### Parteienfinanzierung

Neben dem „Rent-a-Sozi“-Skandal um gekaufte Politikerkontakte und intransparentes Sponsoring bei der SPD sorgten auch weitere Skandale für Aufsehen, etwa um gestückelte Spenden im Zusammenhang mit Baugenehmigungen in Regensburg. Aber das Problem ist grundsätzlicher: Ein Großteil der Geldflüsse und Zuwendungen an die Parteien ist nach wie vor intransparent. So werden zum Beispiel weiterhin rund drei Viertel der Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden nicht namentlich offengelegt.

Vor allem die Union blockierte hier Reformen. Aber auch die SPD blieb mit ihrem Gesetzentwurf zum Parteisponsoring deutlich unter unseren Erwartungen. **Unsere Bewertung: Die Ampel steht weiter auf Rot.**



### Seitenwechsel

Mit der gesetzlichen Karenzzeit für Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretär/innen wurde eine wichtige Regelungslücke geschlossen. Das Gesetz weist aber deutliche Schwächen auf. Die Anwendung in der Praxis bleibt abzuwarten. Auch bei anderen Personengruppen wie politischen Beamten/innen besteht Verbesserungsbedarf. **Unsere Bewertung: Im Bereich Seitenwechsel verharrt die Ampel auf Gelb.**



### Nebentätigkeiten und Interessenkonflikte

Die Vorgängerkoalition hatte 2013 neue Transparenzregeln für Nebeneinkünfte der Bundestagsabgeordneten beschlossen. Nach deren Umsetzung durch Schwarz-Rot gab es keine weitere Initiative, die trotzdem noch bestehenden Transparenzlücken zu schließen. Auf berechtigte Kritik am mangelhaften Umgang mit Interessenkonflikten im Bundestag gab es keine angemessene Reaktion. **Unsere Bewertung: Dank des Fortschritts zu Beginn der Legislaturperiode steht die Ampel im Bereich Nebentätigkeiten knapp auf Gelb.**



### Abgeordnetenkorruption

Schwarz-Rot setzte die lange überfällige Reform der Strafbarkeit von Abgeordnetenkorruption entsprechend des Koalitionsvertrags um. Damit ist die weitgehende Straffreiheit in diesem Bereich endlich beendet. Das neue Strafgesetz zeigt jedoch deutliche Schwächen, die Wirksamkeit in der Praxis ist voraussichtlich begrenzt. **Unsere Bewertung: Im Bereich Abgeordnetenkorruption steht die Ampel auf Gelb.**

## Thesen zum Lobbyismus

Den Abschnitten zu den Regulierungsfeldern vorangestellt sind zehn Thesen zu Lobbyismus im Jahr 2017: Wo bestehen grundlegende Problemlagen? Welche übergreifenden Entwicklungen sind zu verzeichnen? Die Thesen sind zuerst im Lobbyreport 2013 erschienen und seither breit rezipiert worden. Für den Lobbyreport 2017 haben wir sie aktualisiert und erweitert. (tl)

### FALLBEISPIELE

In den Kapiteln zu den einzelnen Feldern der Lobbyregulierung werden konkrete Fälle vorgestellt, die den Regulierungsbedarf verdeutlichen. Der Report greift zusätzlich die Themen Abgasskandal/Autolobby und Cum/Ex-Skandal auf. Zu beiden Problemfeldern setzte der Bundestag Untersuchungsausschüsse ein. Beide Fälle verdeutlichen, dass das Verhältnis zwischen Politik und Lobbyismus neu austariert werden muss. Dabei werden auch Problemlagen deutlich, die sich nicht allein durch Maßnahmen der Lobbyregulierung auflösen lassen. Das betrifft etwa die Ausstattung der Behörden mit Personal und eigener Expertise bzw. den Mangel daran und den zum Teil naiven Umgang mit Partikularinteressen. Beide Fälle zeigen aber auch, welche dramatischen Konsequenzen unregulierte Einflussnahme und privilegierte Zugänge haben können. Der finanzielle Schaden geht in die Milliarden – der allgemeine Schaden geht aber deutlich darüber hinaus. Schließlich zerstören solche Skandale das Vertrauen in die politischen Institutionen und damit in die Demokratie an sich.

<sup>1</sup> Der Bereich „Transparenz der Gesetzgebung – Legislative Fußspur“ wurde in den Vorgängerberichten 2013 und 2015 noch nicht betrachtet. Inzwischen hat sich die politische Debatte dazu weiterentwickelt, sodass eine gesonderte Darstellung lohnenswert erscheint.



## | Einleitung

Von „Dieselgate“ über „Rent-a-Sozi“ bis zu „Cum-Ex/Cum-Cum“ – an bemerkenswerten Lobbykandalen und -affären mangelte es jedenfalls nicht in den letzten vier Jahren. Aber auch jenseits der vieldiskutierten Affären – zum Diesel- und Cum/Ex-Skandal gab es immerhin parlamentarische Untersuchungsausschüsse – war der unausgewogene, intransparente Interesseneinfluss auf politische Entscheidungsprozesse immer wieder Thema öffentlicher Debatten.

So speiste sich die öffentliche Empörung und Kritik an den Freihandelsabkommen TTIP und CETA sowie dem internationalen Dienstleistungsabkommen TiSA auch daraus, dass Konzernlobbyist/innen sehr viel früher größeren und direkteren Einfluss nehmen konnten als zivilgesellschaftliche Akteure. Hinzu kam, dass diese Einflussnahme öffentlich nicht nachvollziehbar war und selbst Parlamentarier/innen Informationsdefizite beklagten. Auch inhaltlich sorgten und sorgen sich viele Menschen, dass über den Weg der Handelsabkommen die Parlamente und damit die Demokratie untergraben werden, indem für Verbraucher/innen, Umwelt und soziale Anliegen wichtige Entscheidungen in zwischen- oder außerstaatliche Strukturen verlagert werden. Das zeigt sich vor allem an der Diskussion über den Investorenschutz (ISDS) und die damit verbundenen einseitigen Klagerechte für Konzerne gegenüber Staaten. Die in den Abkommen verankerte „regulatorische Kooperation“ räumt Industrieinteressen ebenfalls weitreichende Einflussmöglichkeiten auf Regulierungsvorhaben ein, noch bevor Parlamente entsprechende Gesetzentwürfe überhaupt zu Gesicht bekommen.

### Ungezügelter Lobbyismus zerstört Wohlstand und Demokratie

Diese Vorgänge zeigen: Es stimmt etwas nicht im Verhältnis zwischen Staat und Lobby. Mal sind – wie beim Abgasskandal – Aufsichtsbehörden zu eng verzahnt mit der Branche, die überwacht und reguliert werden soll. Mal laufen – wie bei TTIP – Verhandlungen intransparent und bekommen Industrievertreter/innen bevorzugten Zugang. Und mal greifen die Behörden vor allem auf geheime Industriestudien zurück, um die Folgen mancher Produkte für Gesundheit und Umwelt abzuschätzen – wie beim Unkrautbekämpfungsmittel Glyphosat.

Ein Skandal wie „Rent-a-Sozi“, bei dem es um exklusive Gesprächstermine mit SPD-Spitzenpolitiker/innen im Gegenzug für Sponsoringzahlungen ging, hätte verhindert werden können: Eine Reform der Regeln für Parteisponsoring ist seit Jahren überfällig. Aber es geht nicht nur um fehlende Regeln, sondern offenbar auch um ein mangelndes Problembewusstsein beim Umgang mit Lobbyist/innen auf Seiten der Behörden und Parteien. Das gilt für „Rent-a-Sozi“ ebenso wie für den Abgas- und den Cum/Ex-Skandal. Wenn Behörden und Ministerien sich als verlängerter Arm der Branche verstehen, die sie eigentlich im öffentlichen Interesse

kontrollieren sollen, oder unbedacht so handeln, nimmt die Demokratie Schaden.

Diese Legislaturperiode hat gezeigt: Eine zu große Nähe zur Lobby, Unausgewogenheit und intransparente Einflussnahme können enorme Schäden nach sich ziehen. Im Fall des Cum/Ex-Skandals geht der direkte Schaden für die öffentliche Hand in die Milliarden (siehe Exkurs Cum/Ex ab S. 37). Der Verlust an Vertrauen in die Politik und der Schaden für die Demokratie ist nicht zu beziffern.

### Große Koalition verschleppt nötige Reformen

Die Legislaturperiode hat zudem gezeigt: Die Große Koalition hat nicht die nötigen Konsequenzen gezogen, um das zu ändern und Regeln zu schaffen, die künftigen Problemen vorbeugen. Die SPD hat zwar versucht, mit einem Gesetzentwurf auf „Rent-a-Sozi“ zu reagieren. Doch der Entwurf löst das eigentliche Problem nicht und greift an vielen Stellen zu kurz. Die Union wiederum lehnt jede Regelung für mehr Transparenz und Lobbykontrolle bisher ab. Stattdessen befindet sich Verkehrsminister Dobrindt weiter auf Kuschelkurs mit der Autolobby; wirkliche Aufklärung und Aufarbeitung sehen anders aus (siehe Exkurs Abgasskandal ab S. 42).

Zwar gab es durchaus kleinere Fortschritte: Karenzzeiten für Regierungsmitglieder (siehe dazu ab S. 17), ein neuer Straftatbestand Abgeordnetenbestechung (ab S. 35) und zum ersten Mal ein Gesetzentwurf für ein Lobbyregister (mehr dazu ab S. 10). Doch eine überzeugende Antwort auf die Problematik des unregulierten Lobbyismus ist die Große Koalition schuldig geblieben.

Vor diesem Hintergrund sendete die Bundesregierung das völlig falsche Signal, als sie in ihrem aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht Aussagen erheblich abschwächte, die sich kritisch mit dem überproportionalen Einfluss Vermögender auf die Politik beschäftigten. Wie groß dieser Einfluss tatsächlich ist, zeigte sich zuletzt bei der seit Jahren diskutierten Reform der Erbschaftssteuer. In der Endversion des Berichts heißt es immerhin: „Problematisch ist es jedoch, wenn sie [die politische Interessenvertretung, Red.] nicht nach transparenten Regeln erfolgt. Auch verfügen verschiedene Organisationen über unterschiedliche Ressourcen. Wählerinnen und Wähler können dann nicht beurteilen, auf welcher Grundlage politische Entscheidungen getroffen worden sind.“<sup>2</sup>

Gut, dass diese Erkenntnis zumindest in Teilen der Bundesregierung inzwischen angekommen ist. Gehandelt hat sie allerdings nicht entsprechend, denn sie hat es versäumt, für die angesprochenen transparenten Regeln tatsächlich auch zu sorgen. Diese Untätigkeit gefährdet die Demokratie. Es verwundert daher nicht, dass viele Menschen zu dem Schluss kommen: „Die da oben“ berücksichtigen die Interessen der „kleinen Leute“, der Umwelt, der

2 Fünfter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2017, S. 172. Online unter: [http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&cv=4](http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf?__blob=publicationFile&cv=4)



*Dunkle Wolken über dem Reichstag; Die Demokratie steckt in einer tiefen Krise.*

Patient/innen, der Rentner/innen etc. nicht ausreichend, sondern orientieren sich einseitig an den Wünschen der Konzerne, Wirtschaftsverbände und Vermögenden.

Dieser Befund sollte allen Demokrat/innen zu denken geben: Wenn viele Menschen sich nicht angemessen gehört und politisch vertreten fühlen, kommt es zu einer gefährlichen Schieflage und Polarisierung der Gesellschaft. Der Aufstieg der Neuen Rechten in Europa und den USA ist ein Ausdruck dieser Krise der Repräsentation. Deshalb ist es nicht überraschend, dass Politiker/innen wie Donald Trump, Marine Le Pen und auch die AfD in Deutschland die Kritik am Lobbyismus aufgreifen. Trump sprach explizit die „Vergessenen“ der Gesellschaft mit dem Versprechen an, im „Sumpf“ von Washington aufräumen zu wollen. Die AfD mobilisierte gegen TTIP und wirft den etablierten Parteien pauschal eine „Selbstbedienungsmentalität“ vor. Viele AfD-Wähler/innen betrachten unsere Demokratie als nicht funktionsfähig. Die realen

Lobbyskandale der letzten Jahre geben der Partei eine Steilvorlage zur Mobilisierung von Protestwähler/innen und Demokratieverdrossenen, ohne selbst überzeugende Antworten liefern zu müssen.

### **Lobbyregulierung als wichtige Antwort auf die Krise der Demokratie**

Zwar kann Lobbyregulierung allein diese Krise der Repräsentation nicht lösen. Aber sie kann zu einer Lösung beitragen und das richtige Signal an Bürgerinnen und Bürger senden: Politik muss sich am Gemeinwohl orientieren – das unter ausgewogener Berücksichtigung aller Interessen gemeinsam auszuhandeln ist – und den überproportionalen Einfluss besonders gut organisierter und finanzstarker Einzelinteressen zurückdrängen.

Ziel des Lobbyreports 2017 ist es, die Fortschritte und die Blockaden bei der Lobbyregulierung darzustellen und Bilanz zu ziehen: Was hat die Große Koalition erreicht, um die Demokratie zu stärken? (tl)



## 10

*Die wachsende Lobbymacht der Unternehmen und Wirtschaftsverbände gefährdet die Demokratie.*

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

1

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

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

2

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

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

3

**Der Lobbyismus ist vielfältiger, partikularer und professioneller geworden.**

Seit Beginn des letzten Jahrzehnts und der vertieften europäischen Integration hat sich die Landschaft der Lobbyakteure erweitert und diversifiziert. Die klassischen Verbände verlieren an Bedeutung. Stattdessen unterhalten viele große Unternehmen eigene

Lobbybüros in Berlin, um direkt Einfluss zu nehmen. Viele spezialisierte und hochprofessionelle Lobbydienstleister verkaufen ihr Können an zahlungskräftige Kunden. Neben Lobbyagenturen mischen auch Anwaltskanzleien, Beratungsunternehmen oder intransparent finanzierte Denkfabriken und Stiftungen im politischen Geschäft mit. An privaten Hochschulen bekommen Lobbyist/innen und solche, die es werden wollen, das Handwerkszeug moderner Lobbyarbeit vermittelt. Im Ergebnis ist Lobbyarbeit aufwändiger, teurer und undurchsichtiger geworden – dies begünstigt finanzstarke Akteure und erschwert politische Abwägungsprozesse.

4

**Lobbyismus ist mehr als die direkte Beeinflussung politischer Entscheidungsträger: Wissenschaft, Medien und die breite Öffentlichkeit sind längst im Fokus von Lobby- und PR-Kampagnen.**

Lobbystrategien umfassen heute die gezielte Ansprache relevanter Gruppen auch außerhalb der offiziellen Politik: Wissenschaftler/innen, Journalist/innen, Bürger/innen und selbst Kinder und Jugendliche. Dabei geht es darum, den politischen Diskurs langfristig zu beeinflussen. Es werden zum Beispiel bestimmte Botschaften platziert („Sozial ist, was Arbeit schafft!“), oder das Image wird aufpoliert, um politischer Regulierung zu entgehen („Greenwashing“). Stimmungen und Trends zu einer konkreten politischen Entscheidungsfrage sollen gezielt verstärkt oder abgeschwächt werden. Journalist/innen werden dementsprechend mit interessen geleiteter Expertise und Gutachten bedrängt. Sie werden wie politische Entscheider/innen zu Reisen, Veranstaltungen und kostspieligen Events eingeladen. Wissenschaftler/innen und Hochschulen sind begehrte Partner für Lobbyist/innen und ihrerseits oft auf zusätzliche Finanzierung angewiesen. Und selbst vor der Schule machen Lobbyist/innen keinen Halt und beeinflussen schon Kinder mit Werbebotschaften – so zum Beispiel in Unterrichtsmaterialien oder Schulk Kooperationen.



5

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

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

6

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

Seitenwechsel ehemaliger Regierungsmitglieder, lukrative Nebentätigkeiten von Abgeordneten, externe Mitarbeiter/innen in Ministerien oder das Auslagern von Gesetzesformulierungen an private Anwaltskanzleien können zu Interessenkonflikten („Dienster zweier Herren“) führen und privilegierte Zugänge für Einzelne schaffen. Politische Entscheidungen werden dann mit einem Seitenblick auf andere Arbeitgeber, Kunden oder Geldgeber getroffen.

7

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

Die Ausgestaltung der europäischen Institutionen erschwert gleichberechtigte Zugänge. Zum einen führt der relativ kleine Brüsseler Verwaltungsapparat dazu, dass Kommissionsbeamte auf Vorschläge externer „Expert/innen“ zurückgreifen, die häufig eigene Interessen vertreten. Um Lücken in der eigenen fachlichen Kompetenz zu schließen, greift die Kommission auf etwa 800 Beratungsgremien zurück. Viele davon sind unausgewogen besetzt und bieten Lobbygruppen damit die Möglichkeit, bereits sehr frühzeitig auf europäische Gesetze einzuwirken. Zum anderen vertreten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in Brüssel häufig mit Erfolg die Interessen der Wirtschaft ihres Landes. Der dahinterstehende Lobbyeinfluss ist besonders intransparent. Das schadet dem Ansehen und der Funktionsfähigkeit der EU. Im Europäischen Parlament gibt es keinen wissenschaftlichen Dienst, wie er im Bundestag existiert. Das Fehlen einer klassischen Opposition mit ihrer Kontrollfunktion, eine schwach ausgeprägte europäische

Öffentlichkeit sowie mangelnde demokratische Beteiligungsmöglichkeiten erleichtern die Lobbyarbeit außerhalb des Blickfeldes öffentlicher Kontrolle und Kritik.

8

**Intransparenz erschwert demokratische Kontrollmöglichkeiten.**

Lobbyismus ist in Deutschland weitgehend intransparent. Es gibt keine gesetzlichen Offenlegungspflichten, denen sich Lobbyist/innen unterwerfen müssen. Schwache Transparenzregeln lassen privilegierte Zugänge und Einflussnahme aus dem Blick der Öffentlichkeit geraten. Ohne Transparenz schwindet der Raum für Kritik und Protest. Intransparenz verschafft vor allem denen Vorteile, die über informelle Wege – wie etwa gute Kontakte – einen Informationsvorsprung erlangen können. Intransparenz ermöglicht außerdem unlautere Methoden wie die Einrichtung von Tarnorganisationen oder vorgetäuschte Bürgerproteste.

9

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

Finanzielle Verflechtungen, fliegende Seitenwechsel und intransparente Entscheidungen mit dem Geruch einseitiger Einflussnahme – in der Öffentlichkeit wird die zu große Nähe zwischen Politiker/innen und Lobbyist/innen sehr negativ bewertet. Dennoch ist die Bereitschaft für grundlegende Veränderungen auf Seiten der Parteien gering. Dies trägt zum Erstarken rechtspopulistischer Kräfte bei. Sich mit konkreten Schritten für mehr Demokratie und Transparenz zu beschäftigen, ist unbequem und schadet den eigenen Machtinteressen. Affären werden zu Parteiengeplänkel und geraten nach Ende der medialen Aufmerksamkeit schnell wieder in Vergessenheit. Eine grundlegende Auseinandersetzung mit dem heutigen Lobbyismus, seinen Methoden und den zugrundeliegenden Machtverschiebungen unterbleibt. Dadurch bleiben die politischen Rahmenbedingungen für Lobbyismus in Deutschland weit hinter den realen Entwicklungen zurück. Die sich dadurch öffnende Schere gefährdet die Demokratie.

10

**Die Demokratie ist in Gefahr – Lobbyregulierung ist eine Zukunftsaufgabe.**

Die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte weisen in eine gefährliche Richtung. Demokratie droht zu einer leeren Hülle zu werden, in der zwar den formalen Anforderungen an demokratische Entscheidungen entsprochen wird, die Inhalte jedoch abseits davon durch kleine Elitezirkel geprägt werden (Stichwort „Postdemokratie“). Viele Bürger/innen sehen sich nicht mehr von der Politik vertreten. Zudem ist in Deutschland und Europa ein Aufstieg antipluralistischer Kräfte zu beobachten. Die Krise der Repräsentation ist dafür nicht die alleinige Ursache, nährt aber diese Kräfte. Sie schaden unserer Demokratie. Deshalb gilt es, der Frustration vieler und der privilegierten Gestaltungsmacht weniger eine lebendige Demokratie entgegenzusetzen, in der die Interessen der Bürger/innen Gehör finden.

## | Lobbytransparenz: SPD changiert, Union blockiert

In Berlin arbeiten mehrere tausend Lobbyist/innen tagtäglich daran, Gesetze und politische Entscheidungen zu beeinflussen. Doch wer sie genau sind und in wessen Auftrag sie handeln, bleibt auch nach vier Jahren Große Koalition im Dunkeln. Ändern könnte dies ein verpflichtendes Lobbyregister. Obwohl eine Mehrheit der Bevölkerung und eine rechnerische Mehrheit der Bundestagsabgeordneten ein solches Register befürworten, gab es hier keinen politischen Fortschritt. Das lag vor allem an der Blockadehaltung der Union, gegen die sich die SPD nicht durchsetzen konnte oder wollte: Eine politische Mehrheit kam nicht zustande.

### UNSERE BEWERTUNG



→ Unsere Bewertung der Großen Koalition im Bereich Lobbytransparenz fällt deshalb negativ aus: Die Ampel steht auf Rot.

## | Hintergrund

Lobbyismus transparent machen – um dieses Ziel zu erreichen, ist ein verpflichtendes Lobbyregister notwendig. In Deutschland schlägt sich diese Forderung bisher vor allem in Parteiprogrammen und Anträgen der Opposition nieder. Andere Länder wie Irland, Kanada oder Österreich sind da weiter. Dort gibt es bereits verpflichtende Lobbyregister – wenn auch unterschiedlicher Qualität. Selbst in Europas „Lobbyhauptstadt“ Brüssel gibt es inzwischen ein Register, in das sich alle Lobbyist/innen eintragen müssen, wenn sie Termine mit der EU-Kommission machen wollen. Verpflichtende Transparenzstandards gehören zum Kernbestand einer zeitgemäßen und wirkungsvollen Lobbyregulierung.

Grundsätzlich gilt: Der Austausch zwischen Interessengruppen und der Politik ist ein wichtiges Element demokratischer Meinungs- und Willensbildung. Er ist im Hinblick auf den Bedarf an Fachwissen und Information aus verschiedenen Teilen von Gesellschaft und Wirtschaft für die Gesetzgebung auch notwendig. Dies betonen Vertreter/innen aller Parteien. Doch zugleich muss dieser Austausch für die Öffentlichkeit nachvollziehbar und transparent sein. Dazu gehört es, Informationen darüber erhalten zu können, wer überhaupt und in wessen Auftrag als Lobbyist/in tätig ist.

### Intransparenz verstärkt Machtungleichgewichte

Denn Intransparenz verschafft vor allem denjenigen Vorteile, die über informelle Wege einen Informationsvorsprung erlangen und durch privilegierte Zugänge Argumente, Informationen und Interessen besser in den politischen Prozess einbringen können. Intransparenz verstärkt somit gesellschaftliche Ungleichgewichte und begünstigt unausgewogene Politikergebnisse. Auch aus ökonomischer Perspektive kann unregulierter Lobbyismus zu erheblichen Verzerrungen führen, sind doch die Interessen von kleineren Unternehmen keinesfalls immer kongruent mit denen international tätiger Großkonzerne, die oft über eigene Abteilungen für die politische Interessenvertretung verfügen. Zudem ermöglichen intransparente Strukturen die Anwendung unlauterer oder illegitimer Lobbymethoden. Dies gilt etwa für verdeckte Lobbyarbeit, bei der unklar bleibt, wer der tatsächliche Auftrag- oder Geldgeber ist.

Bleibt Lobbyismus undurchsichtig, gefährdet das nachhaltig das Vertrauen in die Integrität der demokratischen Institutionen. Die Bürger/innen sollten das Recht haben, zu erfahren, wer in wessen Auftrag, mit welchem Ziel und mit welchen Mitteln versucht, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Letztlich liefert mehr Transparenz auch für politische Entscheidungsträger wertvolle Informationen, die für eine ausgewogene Abwägung verschiedener Interessen hilfreich sind. Politische Partizipation wird dabei nicht verhindert, es kann sogar dazu angeregt werden.

Ein verpflichtendes Lobbyregister ist so etwas wie der Mindeststandard jeder ernsthaften Lobbyregulierung, denn mehr Transparenz steigert die Legitimität politischer Entscheidungen und beugt unrichtigen Verdächtigungen und einem Vertrauensverlust in demokratische Verfahren vor. Es schafft verbindliche Regeln und gleiche Transparenzpflichten für alle beteiligten Akteure, ob Unternehmen, Verband, Nichtregierungsorganisation, Kanzlei oder Agentur. Das Register würde somit der Vereinnahmung der Politik durch finanzstarke oder auf andere Weise einflussreiche Akteure vorbeugen. Erfasst werden sollte dabei die professionelle Interessenvertretung sowohl gegenüber dem Parlament als auch gegenüber der Bundesregierung.

Aktuell existiert lediglich die sogenannte Verbändeliste des Deutschen Bundestags, die jedoch die Funktion eines Lobby-Transparenzregisters nicht erfüllen kann. Die Liste wurde 1972 eingeführt und war damals sicherlich ein wegweisender Schritt in Richtung mehr Transparenz. Doch in den letzten 45 Jahren hat sich politische Interessenvertretung verändert. Sie ist nicht mehr vornehmlich von viele Einzelinteressen bündelnden Verbänden geprägt. Lobbyismus ist inzwischen viel kleinteiliger, vielfältiger, internationaler und damit unübersichtlicher als früher.

### Die Verbändeliste ist kein Lobbyregister

Die Verbändeliste ist deshalb kein Ersatz für ein verpflichtendes Lobbyregister. Zudem erfüllt sie wesentliche Anforderungen einer wirksamen Transparenzregulierung nicht:

- a. Die Eintragung ist nur für einen Teil der Lobbyakteure möglich. Unternehmen, Public-Affairs-Agenturen oder im Mandatenauftrag Lobbying betreibende Anwaltskanzleien sowie selbstständige Einzellobbyist/innen können sich nicht eintragen. Auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) konstatierte in ihrem vierten Evaluierungsbericht zu Deutschland 2014, die Verbändeliste entspreche „nicht mehr der heutigen Realität der Lobbyarbeit“ und forderte Verbesserungen ein.<sup>1</sup>
- a. Die Eintragung ist auch für Verbände freiwillig, und mit der Registrierung sind „keine Rechte und auch keine Pflichten verbunden“.<sup>2</sup> Damit fehlt ein wesentliches Element einer wirksamen Transparenzregulierung. Freiwillige Mechanismen verfehlen regelmäßig das Ziel, umfassende Transparenz herzustellen, auch wenn sie mit Anreizen zur Eintragung kombiniert werden. Die Verbändeliste setzt zwar einen Anreiz, indem eingetragene Verbände bis zu zwei Hausausweise für

den Bundestag erhalten können. Die Wirkung dieses Anreizes dürfte aber mehr als begrenzt sein, da der Hausausweis keine wesentlichen Vorteile bei der Lobbyarbeit verspricht (siehe auch nächster Abschnitt).

- a. Die in der Liste enthaltenen Angaben sind unzureichend. So müssen registrierte Organisationen weder Angaben zu ihrer Finanzierung noch zu ihren Ausgaben für die Interessenvertretung machen. Es fehlen darüber hinaus detaillierte Angaben zu beschäftigten Lobbyist/innen, beauftragten Lobbyagenturen und den Zielen der Lobbyarbeit im Einzelnen.

All diese Angaben wären hingegen wichtig, um dem Ziel eines transparenten und geregelten Lobbyismus näherzukommen. Ergänzt werden sollte ein Lobbyregister durch eine „Legislative Fußspur“ für mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess selbst, mehr dazu im folgenden Kapitel.

## Entwicklung in dieser Legislaturperiode

Für viel Aufregung sorgte in dieser Legislaturperiode die Vergabe von Hausausweisen für den Deutschen Bundestag an Lobbyist/innen. Wie oben erwähnt, können in der Verbändeliste eingetragene Interessenvertreter/innen Hausausweise beantragen. Doch bis März 2016 gab es noch einen weiteren Weg: Lobbyist/innen konnten sich direkt an die Fraktionen im Bundestag wenden. Befürworteten diese den Antrag auf einen Ausweis, stellte die Bundestagsverwaltung die Ausweise in der Regel auch aus. Auf diese Weise konnten Unternehmen und andere an die offenbar begehrten Ausweiskärtchen kommen, denen der Weg über die öffentliche Verbändeliste versperrt war. Zusätzlicher Vorteil: Weder Fraktionen noch die Ausweisinhaber/innen mussten offenlegen, wer einen Ausweis bekam und von wem er befürwortet wurde.

### Die Frage der Ausweise

Das änderte sich, als die Organisation [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) – sich auf das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) berufend – von der Bundestagsverwaltung wissen wollte, welche Interessenvertreter/innen einen Hausausweis besitzen. Als der Bundestag bzw. die Fraktionen die Auskunft verweigerten, klagte [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) und bekam in erster Instanz Recht. Das Berliner Verwaltungsgericht sah keinen Grund, der gegen die Veröffentlichung sprach. Zu diesem Zeitpunkt hatten Grüne und Linke die Listen derjenigen, die über ihre Fraktionen Hausausweise erhalten hatten, bereits freiwillig offengelegt. Doch die Bundestagsverwaltung ging in Berufung. Während die SPD zwar mit der Union für die Berufung stimmte, legte sie zumindest ihre eigene Liste anschließend ebenfalls offen. Die Union wartete dagegen so lange wie möglich ab. Als schließlich auch der „Tagesspiegel“, der ebenfalls geklagt

hatte, vor Gericht Recht bekam, musste auch die Union ihre Liste veröffentlichen. Insgesamt hatte die Unionsfraktion rund zwei Drittel der 1.103 Ausweise beantragt. Dabei zeigte sich, dass auch viele Lobbyagenturen über die Fraktionen Hausausweise bekommen hatten.<sup>3</sup>

Enttäuschend war die Reaktion der Koalition auf die Gerichtsurteile: Statt die Gelegenheit zu nutzen, um für mehr Transparenz durch ein verpflichtendes Lobbyregister oder zumindest eine grundlegende Überarbeitung der Verbändeliste zu sorgen, stellte sie einfach die Vergabe von Hausausweisen über die Fraktionen ein. Zusätzlich können seither, wie ausgeführt, nur noch bis zu zwei Lobbyist/innen pro Verband derartige Ausweise bekommen (zuvor waren es fünf). Damit wurde wieder einmal eine Chance vertan: Erstens gab es keinen Schritt Richtung mehr Transparenz. Zweitens ändert der Besitz eines Hausausweises nichts an den Möglichkeiten der Einflussnahme für Lobbyist/innen. Es ist bedauerlich, dass die Diskussion um Hausausweise – eigentlich ein Nebenschauplatz – so viel Raum einnahm und am Ende praktisch folgenlos blieb. Die Debatte um echte Transparenzpflichten dagegen zeigte: Die aus der vergangenen Legislaturperiode bekannte Blockadehaltung der Union hat sich nicht verändert.

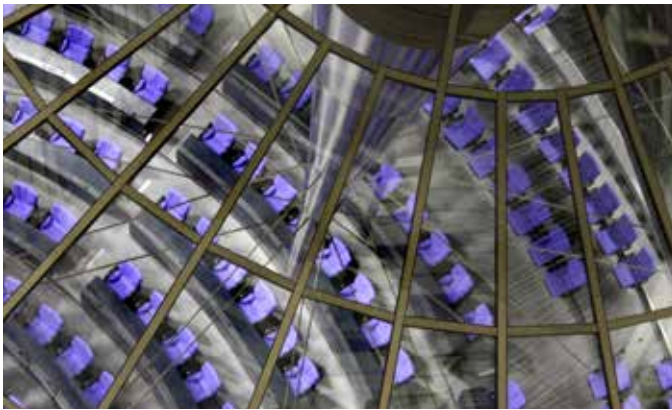
### Verpasste Gelegenheiten – wenig politischer Wille

Anträge der beiden Oppositionsfraktionen zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters wurden von Schwarz-Rot dementsprechend im Juni 2016 abgelehnt. Zuvor hatte sich die SPD zwar politisch offen gezeigt, stimmte aber letztendlich mit ihrem Koalitionspartner. Die Zuversicht, die die SPD-Obfrau im Geschäfts-

<sup>1</sup> GRECO 2014. Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, S. 13. Online unter: <https://rm.coe.int/16806c639a>

<sup>2</sup> Vgl.: „Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter“. Online unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/index.html>

<sup>3</sup> Für Details siehe „Liste veröffentlicht: Diese Lobbyisten haben Zugang zum Bundestag“, [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de)-Blog vom 28.11.2015. Online unter: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyliste>



ordnungsausschuss, Sonja Steffen, noch 2015 zeigte, bestätigte sich nicht. Sie hatte in der ersten Plenardebatte geäußert:

„Nach den gesetzlichen Regelungen zur Abgeordnetenbestechung [...] und zu den Karenzzeiten für politische Akteure nach dem Ausscheiden aus der aktiven Politik ist es ein konsequenter Weg – vor allem ist es dafür an der Zeit –, ein verbindliches Lobbyregister einzuführen. Ich bin ganz zuversichtlich, dass wir die Kollegen von der Union an dieser Stelle bewegen können.“<sup>4</sup>

Auch in einer Anhörung zu den Oppositionsanträgen, zu der auch LobbyControl gehört wurde, zeigte sich das bei diesem Thema bekannte Muster: Während selbst Vertreter/innen der Lobbybranche, in diesem Fall der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol), sich deutlich für ein verpflichtendes Register aussprachen, blockierte die Union. Sie steht damit zunehmend isoliert da. Selbst in der Lobbyistenszene gibt es immer mehr Registerbefürworter. So sprach sich der Deutsche PR-Rat im Februar 2015 deutlich für ein verpflichtendes Lobbyregister aus.<sup>5</sup> Und auch die Deutsche Public Relations Gesellschaft (DPRG), die bis vor kurzem noch auf rein freiwillige Transparenz setzte, unterstützt inzwischen ein verpflichtendes Lobbyregister.<sup>6</sup>

In der Öffentlichkeit erfährt die Forderung nach mehr Transparenz beim Lobbyismus ebenfalls hohe Zustimmung, und zwar unabhängig von parteipolitischen Präferenzen. Dies ergab eine von LobbyControl und Campact in Auftrag gegebene Umfrage. Demnach sind 78 Prozent für ein verpflichtendes Lobbyregister.<sup>7</sup>

Ein Kernproblem der Debatte um das Lobbyregister war lange Zeit die fehlende Diskussionsgrundlage. Zwar hatten Linke und Grüne mit ihren Anträgen ein Register gefordert. Doch weder sie noch die SPD hatten bis dahin einen Gesetzentwurf in den parlamentarischen Prozess eingebracht, auf dessen Grundlage die rechtlichen Fragestellungen hätten diskutiert werden können. Im

*So transparent geht es in Sachen Lobbyismus in Deutschland nicht zu: Blick durch die Glaskuppel in den Plenarsaal des Bundestages.*

Juni 2016 lehnte die Koalition die Anträge der Opposition endgültig ab.<sup>8</sup>

### Ein Gesetzentwurf aus der Zivilgesellschaft

Vor dem Hintergrund der folgenlosen Debatte über Hausausweise und dem seit mehreren Legislaturperioden bestehenden Stillstand im Bundestag beschlossen LobbyControl und abgeordnetenwatch.de daraufhin, einen eigenen Gesetzentwurf für ein Lobbyregister zu entwerfen. Wir veröffentlichten ihn im Sommer 2016 auf [www.lobbyregister.org](http://www.lobbyregister.org). Bis November 2016 konnte die Öffentlichkeit Kommentare einreichen. Diese flossen in die überarbeitete Version ein, die wir schließlich im Februar 2017 in Berlin vorstellten. Die Presse griff das Thema recht breit auf, zum Beispiel berichteten die „Süddeutsche Zeitung“<sup>9</sup> und der „Tagesspiegel“<sup>10</sup>. Auch aus Fachkreisen erhielten wir positive Rückmeldungen. So schrieb etwa der Lobbyismus-Experte Marco Althaus im Branchenblatt „PR Magazin“ über den Gesetzentwurf: „Auf 20 Seiten bietet das Regelwerk die erdige Substanz, die das jahrelange Wassertreten und Wolkenschieben beenden mag.“<sup>11</sup>

Kurze Zeit später verkündete die SPD, auch als Reaktion auf die „Rent-a-Sozi“-Affäre (siehe Kapitel zur Parteienfinanzierung), ebenfalls an einem Gesetz für ein Lobbyregister zu arbeiten. Dieses wurde zwar bereits teilweise öffentlich diskutiert, befindet sich aber (Stand Mai 2017) noch in der Fraktionsabstimmung. Wir können den SPD-Entwurf daher noch nicht abschließend bewerten. Klar ist aber bereits, dass der SPD-Entwurf neben dem Lobbyregister auch Bestimmungen zur Einführung einer Legislativen Fußspur<sup>12</sup> (siehe nächstes Kapitel) sowie eine Reform des Parteipponsorings vorsieht. Alle drei Elemente weisen aktuell noch deutliche Schwächen auf. So will die SPD bislang nicht vorschreiben, dass Lobbyagenturen und -kanzleien offenlegen müssen, von welchen Kunden sie wie viel Geld erhalten. Dies wäre aber eine Grundvoraussetzung, um den Umfang von Lobbyaktivitäten einschätzen zu können.

Trotz des eher schwachen SPD-Entwurfs ist hier in den letzten Wochen der Legislaturperiode keine Einigung mit der Union zu erwarten. Mit Blick auf die nächste Regierungskoalition ist der SPD-Vorstoß dennoch ein wichtiger Zwischenschritt, der die Diskussion über Lobbytransparenz auf eine sachlichere Grundlage stellt. Unser Eindruck: Bisher hat sich die Union nicht ernsthaft mit den Argumenten für ein Lobbyregister und dessen Funktionsweise auseinandergesetzt.

<sup>4</sup> Plenarprotokoll der 94. Sitzung, 18. WP, S. 8999 Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18094.pdf#P.8999>

<sup>5</sup> Siehe: Deutscher Rat für Public Relations 2015. Pressemitteilung vom 4. März 2015. Online unter: [http://drpr-online.de/wp-content/uploads/2015/03/DRPR\\_Lobbyregister\\_PM\\_04032015.pdf](http://drpr-online.de/wp-content/uploads/2015/03/DRPR_Lobbyregister_PM_04032015.pdf)

<sup>6</sup> Siehe „DPRG Expertenkreis Public Affairs fordert verbindliches Lobbyregister“, DPRG Journal vom 30.01.2017: <https://dprg-journal.de/arbeitskreise/public-affairs/309-dprg-expertenkreis-public-affairs-fordert-verbindliches-lobbyregister>

<sup>7</sup> 78 Prozent der befragten Personen beantworteten die Frage „Befürworten Sie die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters, in dem Lobbyisten ihren Auftraggeber, ihr Budget und die Ziele ihrer Lobbyarbeit öffentlich machen müssen?“ mit Ja und 18 Prozent mit Nein. Am höchsten war mit 94 Prozent die Zustimmung bei den Befragten mit einer Parteipräferenz für Bündnis 90/Die Grünen. Immerhin 78 Prozent der potenziellen Unionswähler befürworteten ebenfalls ein Lobbyregister. Befragt wurden 1009 Personen. Die vollständige Umfrage ist online zu finden unter: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Umfrage-Lobbyregister-Hausausweisliste.pdf>

<sup>8</sup> Siehe „Lobbytransparenz? Abgelehnt!“, LobbyControl-Blog vom 10.6.2016: <https://www.lobbycontrol.de/2016/06/lobbytransparenz-abgelehnt/>

<sup>9</sup> Siehe „Lobbyismus muss überwacht werden können“, Süddeutsche Zeitung Online vom 02.02.2017: <http://www.sueddeutsche.de/politik/oeffentliches-lobbyregister-lobbyismus-muss-ueberwacht-werden-koennen-1.3360659>

<sup>10</sup> Siehe „NGOs präsentieren ‚Gesetzentwurf‘ für ein Lobbyregister“, Tagesspiegel Online vom 02.02.2017: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/fuer-mehr-transparenz-ngos-praesentieren-gesetzentwurf-fuer-ein-lobbyregister/19338288.html>

<sup>11</sup> Marco Althaus 2017. „Juristische Hausaufgaben gemacht“, in *prmagazin* 03/2017, S. 19.

<sup>12</sup> Die SPD nennt ihren Vorschlag „Exekutive Fußspur“. Demnach soll jeder Gesetzesvorlage eine Liste der Interessenvertreter/innen und Sachverständigen beigelegt werden, die bei der Erarbeitung mitgewirkt haben. Eine reine Liste ist jedoch nicht ausreichend, mehr dazu im nächsten Kapitel.



## DIE LOBBYAGENTUR EUTOP – WEITGEHEND UNBEKANNT, ABER BESTENS VERNETZT

Eine wichtige Funktion eines Lobbyregisters ist es, Klarheit darüber herzustellen, welche Lobbydienstleister für wen – und woran – arbeiten. In Berlin gibt es viele große und kleine solcher Lobbyagenturen – neben Anwälten und Einzelberater/innen, die ähnliche Dienstleistungen anbieten. Sie sind zwar selten bekannt, verfügen aber oft über prominente Adressen im Regierungsviertel. Beispielhaft sei hier die Agentur EUTOP hervorgehoben, die in Berlin im Zollernhof Unter den Linden 38 angesiedelt ist, aber auch über Büros unter anderem in Brüssel, Wien, London und Paris verfügt. EUTOP war die Agentur mit den meisten Hausausweisen für den Bundestag.<sup>13</sup> Aber für wen arbeitet sie genau und mit welchem Ziel? Ohne Lobbyregister können solche Fragen nur in Einzelfällen beantwortet werden, etwa wenn investigative Journalist/innen viel Zeit und Energie aufwenden. In diesem Fall hat der „Stern“-Reporter Hans-Martin Tillack die Arbeit von EUTOP näher beleuchtet. Demnach spielte die Agentur eine Rolle im Verfahren um die Übernahme der Supermarktkette Kaiser's Tengelmann durch Edeka. Für die Übernahme brauchte Edeka eine Ministererlaubnis des damaligen Wirtschaftsministers Sigmar Gabriel (SPD). Unterlagen des Wirtschaftsministeriums zeigen, dass

sich Gabriel dazu mehrmals mit EUTOP-Vertreter/innen traf. Edeka dagegen mochte gegenüber dem „Stern“ nicht bestätigen, mit EUTOP zusammengearbeitet zu haben. Dokumenten des Wirtschaftsministeriums zufolge hat EUTOP auch Kunden aus der Glückspiel-, Chemie- oder Energiebranche.

Bestätigt ist die Beziehung zwischen EUTOP und der Deutschen Post AG. Tillack kommentiert das so: „Eine teils staatseigene Firma kommuniziert also mit dem Staat auf dem Umweg über eine private Agentur – viel komplizierter geht es kaum. Und dabei sind Wirtschaftsministerium und Post ohnehin häufig grundsätzlich einer Meinung, insbesondere wenn es gegen Brüssel geht.“<sup>14</sup> Agenturen wie EUTOP werben oftmals politisches Personal aus Ministerien und Bundestag an, um ihre Netzwerke zu stärken (siehe auch Kapitel „Seitenwechsel“). Ihre genaue Rolle in wichtigen politischen Prozessen bleibt für die Öffentlichkeit undurchsichtig und ist selbst für Entscheidungsträger/innen scheinbar nicht immer ganz klar. Genau da würde ein verpflichtendes Lobbyregister ansetzen.

## Politischer Handlungsbedarf

Die Vorschläge für ein verpflichtendes Lobbyregister liegen auf dem Tisch. Es gibt andere Länder, an deren Regelungen man sich orientieren kann. Nun kommt es auf den politischen Willen an, um in Sachen Lobbytransparenz voranzukommen. Ein verpflichtendes Lobbyregister sollte folgende Kriterien erfüllen:

### 1. Grundlage und Definition:

Nur über eine gesetzliche Grundlage kann die verpflichtende Offenlegung von Lobbyaktivitäten gegenüber Parlament und Regierung geregelt werden. Es muss klar definiert sein, wer registrierungspflichtig ist und wer nicht. Dabei muss sichergestellt sein, dass politische Partizipation von Bürger/innen nicht behindert wird. Erfasst werden sollen nur diejenigen, die tatsächlich in nennenswertem Umfang organisiert politische Interessen vertreten.

### 2. Sanktionen und Kontrolle:

Verstöße müssen wirksame Sanktionen nach sich ziehen können. Bei schwerwiegendem und nachhaltigem Fehlverhalten müssen Bußgelder drohen. Eine unabhängige und ausreichend ausgestattete Stelle muss die Angaben kontrollieren. Diese Stelle sollte über eigene Ermittlungskompetenzen verfügen und sowohl Politiker/innen als auch Interessensvertreter/innen bei der Anwendung des Gesetzes unterstützen.

### 3. Umfang:

Die Eintragung muss für alle Lobbyakteure verpflichtend sein. Dazu gehören neben Verbänden, Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen auch Lobbyagenturen und Anwaltskanzleien sowie Stiftungen und Denkfabriken, insofern sie in direkte Lobbyarbeit involviert sind.

### 4. Aussagekräftige Informationen:

Um transparent zu machen, wer in wessen Auftrag welche Interessen vertritt, müssen Lobbyakteure ihre finanziellen Hintergründe offenlegen. Im Lobbyismus tätige Kanzleien und Agenturen müssen ihre Kunden benennen und Angaben zum finanziellen Auftragsumfang machen. Vereine und Verbände müssen ihre wesentlichen Geldquellen anzeigen und Angaben zur Mitgliederstruktur machen.

Nach Jahren des Stillstands beim Lobbyregister muss die Union endlich ihre Blockadehaltung beenden und sich konstruktiv an der Gestaltung eines verpflichtenden Lobbyregisters beteiligen. Die SPD darf in der nächsten Legislaturperiode nicht erneut klein beigeben, sondern muss ihren Ankündigungen folgend die Gesetzesinitiative zur Einführung eines Lobbyregisters ergreifen. Auch die FDP, die in der Vergangenheit ein Lobbyregister ebenfalls nicht unterstützt hat, muss sich für dessen Einführung öffnen, wenn sie ihrem Anspruch gerecht werden möchte, zeitgemäße Politik machen zu wollen. (tl)

<sup>13</sup> Es waren konkret neun Stück. Siehe online unter: [http://www.tagesspiegel.de/downloads/12651316/3/gesamtlste-pgf\\_18-wp-20-11-15.pdf](http://www.tagesspiegel.de/downloads/12651316/3/gesamtlste-pgf_18-wp-20-11-15.pdf)

<sup>14</sup> Siehe „Wie ein Lobby-Riese mit dem Wirtschaftsministerium kooperiert“, Stern Online vom 28.03.17: <http://www.stern.de/politik/deutschland/tillack/wie-die-lobbyagentur-eutop-mit-dem-wirtschaftsministerium-kooperiert-7386792.html>

## | Transparenz in der Gesetzgebung – Legislative Fußspur

Die meisten Gesetze entstehen nicht im Bundestag, sondern in den Bundesministerien. Für Lobbyist/innen ist die frühe Phase der Gesetzesformulierung besonders interessant, da hier die wesentlichen Eckpfeiler eines Gesetzes ausgearbeitet werden. Transparent ist deren Beteiligung jedoch kaum. Das führt zu Vorteilen für Interessenvertreter/innen mit besonders gutem Zugang zur Ministerialbürokratie und kann unausgewogene Entscheidungen begünstigen. Daher schlagen wir vor, ergänzend zum Lobbyregister eine Legislative Fußspur einzuführen. Sie würde konkret sichtbar machen, welche Interessenvertreter/innen auf welche Weise an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen beteiligt waren.

### UNSERE BEWERTUNG



→ Die Ampel steht auf Rot. Da wir die Forderung einer Legislativen Fußspur erstmals im Lobbyreport aufstellen, haben wir die Ampel schraffiert.

## | Hintergrund

Transparenz darüber, wer auf welche Gesetze einwirken will, wird auch durch das bekanntere Instrument eines Lobbyregisters erreicht – siehe dazu das vorige Kapitel. Das Register fokussiert aber vor allem auf Lobbyakteure und -strukturen. Eine Legislative Fußspur würde dagegen konkrete Lobbyeinflüsse auf die Gesetzesentstehung – vor allem in den Bundesministerien – sichtbar machen.

Das eigentliche gesetzgebende Organ – der Deutsche Bundestag – diskutiert Gesetze öffentlich und führt zu beinahe jedem Gesetz öffentliche Anhörungen durch. Die Arbeit des Parlaments ist gekennzeichnet vom Widerstreit zwischen Regierungskoalition und Opposition.

Ganz anders sieht es dagegen auf Seiten der Ministerien aus, die mit ihren Verwaltungsapparaten über große Kapazitäten und Expertise verfügen. Sie erarbeiten die meisten Gesetze und alle Verordnungen auf Bundesebene. Der Bundestag verändert die Gesetzentwürfe zwar meist noch, selten aber substantiell. Schließlich handelt es sich um Entwürfe der Regierung, die in der Regel im Bundestag auch über eine Mehrheit verfügt. Umso wichtiger ist, was mit einem Gesetzentwurf passiert, bevor er das Parlament erreicht: während der ersten Formulierungsphase, während der Abstimmung zwischen den Ministerien und vor der Beschlussfassung im Kabinett. Anders als im Bundestag bekommt die Öffentlichkeit hier kaum Einblicke. Die Beteiligung von Interessenvertreter/innen bleibt weitgehend undurchsichtig.

## | Entwicklung in dieser Legislaturperiode

Dass die Ministerien bei der Erarbeitung von Gesetzen auch mit Interessenvertreter/innen im Austausch stehen, ist an sich nicht verkehrt. Schließlich ist es wichtig, die Perspektive der betroffenen Branchen sowie indirekt betroffener Interessen zu kennen. Kritisch wird es aber, wenn diese Beteiligung deutlich unausgewogen ist.

### Informationsvorsprung für die Lobby

Geregelt ist der Prozess der Gesetzesformulierung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).<sup>1</sup> Die §§ 47 und 48 GGO bestimmen, in welcher Weise Verbände oder andere Dritte Informationen über einen noch nicht beschlossenen Entwurf erhalten. Entscheidend ist dabei die Rolle des jeweils federführenden Ministeriums: Es hat einen großen Ermessensspielraum in der Frage, wann welche Akteure beteiligt werden. Berichtspflichtig gibt es darüber allerdings nicht. Damit bleibt unklar: Welche Verbände, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen waren beteiligt? Mit wem fanden Gespräche statt? Wer nahm an ministeriellen Anhörungen teil? Wer hat Stellungnahmen eingebracht?

§ 48 GGO sieht immerhin vor, dass Gesetzentwürfe, die an „die Presse sowie andere amtlich nicht beteiligte Stellen oder sonstige Personen“ weitergeleitet werden, zu diesem Zeitpunkt auch den Fraktionen des Bundestags zur Verfügung gestellt werden müssen. Dennoch kommt es häufig vor, dass Lobbyist/innen besser bzw. früher über einen Gesetzentwurf informiert sind als Bundestagsabgeordnete. Dieser Informationsvorsprung verleiht Lobbyist/innen Vorteile. Wenn das Parlament zudem – und das gilt auch für die Regierungsfaktionen – nicht genau nachvollziehen kann, welche Elemente eines Gesetzes wesentlich auf das Wirken bestimmter Lobbygruppen zurückzuführen sind, schwächt das die Position der Legislative gegenüber der Exekutive.

Besonders problematisch wird es, wenn die Betroffenen sich die Gesetze praktisch selbst schreiben können. Genau dies trug zu einem der größten Lobby- und Finanzskandale der jüngeren Geschichte in Deutschland bei: Durch den Cum/Ex-Skandal (siehe ab S. 37) entstand der öffentlichen Hand ein Milliarden Schaden.

<sup>1</sup> Siehe online unter: [http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung-Oeffentlicher-Dienst/Verwaltungsorganisation/GGO/ggo\\_node.html](http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung-Oeffentlicher-Dienst/Verwaltungsorganisation/GGO/ggo_node.html)



Foto: Pixabay

*Für Politik und Öffentlichkeit bleibt häufig unklar, wer genau an Gesetzen mitwirkt. Eine Legislative Fußspur würde das ändern.*

In diesem Fall übernahm das Bundesfinanzministerium einen Teil der Gesetzesbegründung des Jahressteuergesetzes 2007 fast wortgleich aus einem Schreiben des Bundesverbands deutscher Banken (BdB). Die entsprechende Passage wurde anschließend „am häufigsten genutzt, um die Scheinlegalität von Cum/Ex aufrechtzuerhalten“, stellt der Abschlussbericht der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zum Untersuchungsausschuss im Cum/Ex-Cum/Cum-Skandal fest.<sup>2</sup> Die Folge war ein Verlust von rund zehn Milliarden Euro – für die Steuerzahler/innen.<sup>3</sup> Gut möglich, dass eine Legislative Fußspur dies verhindert hätte: Wäre der Einfluss der Finanzlobby konkret nachvollziehbar gewesen, hätte der Bundestag die Gesetzesvorlage sicherlich kritischer hinterfragt.

### Vorbild Justizministerium

Bisher werden in Deutschland aber in der Regel noch nicht einmal schriftliche Stellungnahmen von Interessengruppen veröffentlicht, die bei den Ministerien zu einem Gesetzentwurf eingehen. Positive Ausnahme: Seit dem 22. April 2016 veröffentlicht das Bundesjustizministerium solche Stellungnahmen auf seiner Webseite.<sup>4</sup> Damit lässt sich sehr viel besser nachvollziehen, wel-

che Interessengruppen ihre Perspektive mit Blick auf einen Gesetzentwurf eingebracht haben. Der Nutzen dieser Transparenz lässt sich etwa am Beispiel des „Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken“ gut illustrieren. Auf der Ministeriums-Internetseite kann man alle 23 Stellungnahmen von Verbänden und Unternehmen einsehen – und zum Beispiel die Position des Industrieverbands Bitkom<sup>5</sup> mit der von Reporter ohne Grenzen<sup>6</sup> vergleichen.

Politisch wurde eine Legislative Fußspur, oder zumindest Elemente davon, von den beiden Oppositionsfractionen sowie der SPD ins Spiel gebracht.<sup>7</sup> So formuliert Die Linke in ihrem Antrag zur Einführung eines Lobbyregisters die Forderung, „Gesetzentwürfe und andere Entwürfe von Rechtssetzungsakten stets gleichberechtigt öffentlich zugänglich zu machen“.<sup>8</sup> Damit wird darauf hingewiesen, dass Lobbyist/innen oft einen Informationsvorsprung gegenüber Abgeordneten haben, da sie wesentlich früher an Arbeitsentwürfe aus den Ministerien kommen. Tatsächlich wäre im Rahmen einer Regelung zu einer Legislativen Fußspur darüber zu diskutieren, wer wann Zugang zu Gesetzentwürfen bekommt.

<sup>2</sup> Zitiert aus dem Entwurf des Sondervotums der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der LobbyControl vorliegt. Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses lag zum Redaktionsschluss noch nicht vor.

<sup>3</sup> Siehe „Für dumm verkauft“, Taz Online vom 8.5.17: <http://www.taz.de/5408114/>

<sup>4</sup> Siehe [http://www.bmjv.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Stellungnahmenseuche\\_Formular.html?nn=7563996&templateQueryString=Nach+Gesetzvorhaben+suchen](http://www.bmjv.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Stellungnahmenseuche_Formular.html?nn=7563996&templateQueryString=Nach+Gesetzvorhaben+suchen)

<sup>5</sup> Siehe [http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2017/Downloads/04202017\\_Stellungnahme\\_Bitkom\\_2\\_RefE\\_NetzDG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&cv=3](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2017/Downloads/04202017_Stellungnahme_Bitkom_2_RefE_NetzDG.pdf?__blob=publicationFile&cv=3)

<sup>6</sup> Siehe [http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2017/Downloads/04192017\\_Stellungnahme\\_RoG\\_RefE\\_NetzDG.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&cv=2](http://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Stellungnahmen/2017/Downloads/04192017_Stellungnahme_RoG_RefE_NetzDG.pdf?__blob=publicationFile&cv=2)

<sup>7</sup> In der Debatte werden auch die Begriffe „legislativer Fußabdruck“ oder je nach Ausgestaltung „exekutiver Fußabdruck/Fußspur“ verwendet.

<sup>8</sup> Antrag der Fraktion Die Linke, Bundestags-Drucksache 18/3842.

Mit dem Vorschlag der Linken wären allerdings noch keine weiteren Informationen über den konkreten Einfluss bestimmter Interessen auf einen Gesetzentwurf gewonnen.

### Eine reine Auflistung reicht nicht aus

Deutlicher ist in dieser Hinsicht ein Antrag der Grünen. Darin fordern sie, „die unmittelbare oder mittelbare Beeinflussung von Vorlagen der Exekutive durch Lobbyistinnen und Lobbyisten [...] zu dokumentieren und für den weiteren Beratungsprozess transparent zu machen“.<sup>9</sup> Im SPD-Gesetzentwurf zur Einführung eines Lobbyregisters aus dem Frühjahr 2017 wiederum findet sich ein kleiner Abschnitt mit dem Titel „Exekutive Fußspur“. Dort heißt es: „Gesetzesvorlagen der Bundesregierung ist eine Auflistung der

Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie der Sachverständigen beizufügen, die bei der Erarbeitung mitgewirkt haben.“<sup>10</sup> Damit würde der Einfluss verschiedener Interessen nicht qualifiziert werden und über die Ausgewogenheit der Interessenbeteiligung kaum eine Aussage getroffen werden können.

Mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess ist in dieser Legislaturperiode ein Randthema geblieben. Zwar wurde die Idee einer Legislativen Fußspur in den parlamentarischen Prozess eingebracht. Aber die Oppositionsanträge und der SPD-Entwurf beschäftigten sich vor allem mit dem Lobbyregister, dementsprechend wurde in den Debatten und auch der öffentlichen Anhörung im Bundestag darauf fokussiert.

## Politischer Handlungsbedarf

Um die Mitwirkung von Lobbyist/innen an Gesetzentwürfen nachvollziehbarer und damit diskutierbar zu machen, braucht es mehr als eine Auflistung der beteiligten Interessenvertreter/innen. Eine Legislative Fußspur sollte mehrere Elemente enthalten, um qualifizierte Informationen darüber zu bekommen, wie ausgewogen die Einbindung von Interessengruppen und an welchen Stellen der Einfluss besonders gewichtig war. Eine wirkungsvolle Legislative Fußspur sollte folgende Bausteine enthalten:

### 1. Regelungsidee:

In der Gesetzesbegründung soll erläutert werden, woher die Regelungsidee im Kern stammt: Wurde sich beispielsweise an anderen Ländern orientiert oder stammt das Konzept von einer Denkfabrik, einer Universität oder einem Verband?

### 2. Veröffentlichungspflichten:

Sobald der Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht wird, muss veröffentlicht werden:

- a. Schriftliche Stellungnahmen von Lobbyist/innen und Sachverständigen zu einem Gesetzesentwurf. Enthält ein Brief, ein Fax oder eine E-Mail detaillierte Vorschläge oder formuliert Erwartungen an das Gesetz, ist auch dies als Stellungnahme zu werten.
- b. Studien, Gutachten oder andere Expertise, die zur Erarbeitung des Entwurfs herangezogen wurden.
- c. Angaben darüber, wer bei einer ministeriellen Anhörung um Stellungnahme gebeten wurde und wer teilgenommen hat. Zudem Informationen darüber, mit welchen Akteuren und auf welcher ministeriellen Ebene es zusätzliche direkte Gespräche gab und wie oft. Zusätzlich sollte offengelegt werden, welche Interessenvertreter/innen telefonisch oder per E-Mail beteiligt waren.

### 3. Copy-Paste:

Passagen, die wörtlich oder fast wörtlich aus anderen Quellen übernommen wurden, müssen gekennzeichnet sein.

### 4. Externer Sachverstand:

Beauftragt ein Ministerium oder eine andere an der Gesetzesformulierung beteiligte Stelle externen Sachverstand, indem zum Beispiel ein Beratungsunternehmen oder eine Kanzlei einbezogen wird, ist dies inklusive der dafür gezahlten Summe offenzulegen.

### 5. Formulierungshilfe:

Leistet die Bundesregierung Formulierungshilfe bei einem Gesetzentwurf einer Fraktion des Bundestags, sollte ebenfalls nach obigem Muster verfahren werden. (tl)



*Eine Legislative Fußspur würde deutlich machen, wer wie an Gesetzen mitgewirkt hat.*

<sup>9</sup> Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 18/3920.

<sup>10</sup> Der SPD-Gesetzentwurf i. d. F. v. 29.05.2017 liegt LobbyControl vor.



## | Seitenwechsel: Aus der Politik zu Unternehmen und Verbänden

Zu den zentralen Anforderungen moderner Lobbyregulierung gehören klare Regeln für personelle Wechsel aus der Politik zu Unternehmen oder Verbänden. Diese sollen dazu dienen, Interessenkonflikte und eine Vermarktung von im politischen Amt erworbenen Kontakten und Kenntnissen auf dem Lobbymarkt zu verhindern oder wenigstens zu vermindern. In dieser Legislaturperiode gab es sowohl viele Beispiele für problematische Wechsel als auch Fortschritte bei den Regeln: Für Mitglieder der Bundesregierung wurde erstmalig eine – allerdings deutlich zu schwache – Karenzzeit-Regelung eingeführt. Keine Fortschritte gab es dagegen bei den Regeln für andere politisch brisante Positionen, wie etwa für politische Beamte und Beamtinnen.

### UNSERE BEWERTUNG



→ Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition: Trotz Fortschritten in Teilbereichen besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Die Ampel verharrt auf Gelb.

## | Hintergrund

Wenn politisches Spitzenpersonal oder Beschäftigte mit besonderen Informationen oder Zuständigkeiten aus Bundesbehörden zu Unternehmen, Verbänden, Agenturen oder anderen Lobbyakteuren wechseln, können daraus Probleme auf mehreren Ebenen entstehen:

Zum einen kann es zu schwerwiegenden Interessenkonflikten kommen, wenn die Wechselnden in ihrer politischen Funktion mit Angelegenheiten befasst waren oder sind, die die Interessen des neuen Arbeitgebers direkt betreffen. Schon der Anschein, dass es zwischen einem Jobangebot und einem politischen Prozess einen Zusammenhang geben könnte, muss vermieden werden. Gelingt dies nicht, trägt ein solcher Wechsel zur schleichenden Erosion des öffentlichen Vertrauens in die Integrität und Unabhängigkeit der demokratischen Institutionen und Prozesse bei. Der Interessenkonflikt kann bereits bestehen, wenn während der Amtszeit Gespräche über einen Wechsel geführt werden.

### Ex-Politiker/innen sind gefragte Lobbyist/innen

Zum anderen werden ehemalige Politiker/innen oft explizit als Lobbyist/innen angeheuert. Damit sichern sich Verbände, Lobbyagenturen und Unternehmen Insiderwissen und privilegierte Zugänge zu den politischen Institutionen. Da es vor allem finanzstarke Akteure sind, die entsprechend attraktive Jobangebote machen können, verfestigen sich bestehende Machtstrukturen und Ungleichgewichte. Auf diese Weise können wirkungsvolle Polit-Netzwerke zur Durchsetzung von Einzelinteressen entstehen.

Ein Beispiel dafür ist die Autoindustrie. Inzwischen befinden sich mehrere Topleute aus dem engeren Umfeld der Bundeskanzlerin in den Diensten der Branche (mehr dazu im Exkurs „Abgasskandal“ ab S. 42). Auch einzelne Unternehmen wie der Versicherer Allianz AG oder der Rüstungskonzern Rheinmetall profitieren von ihrem abgeworbenen Polit-Personal (siehe Tabelle). Rheinmetall hatte bereits 2014 mit dem Ex-Entwicklungshilfeminister Dirk Niebel ein ehemaliges Kabinettsmitglied als Cheflobbyisten



Prominente „Seitenwechsler“: Ronald Pofalla, Dirk Niebel und Franz Josef Jung (v.l.n.r.).

Fotos (v.l.n.r.): Martin Ruloh, Wikimedia Commons, CC BY-SA 4.0; Janwikifoto, Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0; Regani, Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0

angeheuert. 2017 folgte der ehemalige Verteidigungsminister Franz-Josef Jung. Er gehört seit Mai dem Aufsichtsrat des Rüstungskonzerns an und wird im September aus dem Bundestag ausscheiden.<sup>1</sup> Bei Jung war der Abstand zwischen Ministeramt und Lobbyjob zwar groß, aber er gehörte nach dem Ende seiner Ministerzeit weiterhin dem Bundestag an und ist stellvertretender Fraktionsvorsitzender für den für Rheinmetall relevanten Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Karenzzeiten für Abgeordnete des Bundestags stehen in Deutschland allerdings aktuell nicht zur Diskussion. Bei Fällen wie diesem geht es aus Sicht von Lobby-Control vordringlich darum, Interessenkonflikte schon während der Mandatsausübung besser zu regulieren (siehe dazu Kapitel „Nebentätigkeiten und Interessenkonflikte“ ab S. 30).

<sup>1</sup> Vgl. „Ex-Verteidigungsminister Jung wird Aufsichtsrat von Rüstungskonzern“, Zeit Online vom 09.05.2017: <http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2017-05/rheinmetall-franz-josef-jung-tuerkei-waffen-panzer>

## | Entwicklung in dieser Legislaturperiode

Die vielen Seitenwechsel von Spitzenpolitiker/innen zu Verbänden und Unternehmen sorgen seit Jahren für Diskussionen. Auch im Wahlkampf 2013 spielte das Thema eine Rolle – schließlich hatte Staatsminister Eckart von Klaeden damals gerade seinen Wechsel als Cheffobbyist zu Daimler verkündet. Die öffentliche Debatte und Kritik trugen mit dazu bei, dass die schwarz-rote Koalition im Koalitionsvertrag erstmals Karenzzeitregeln für Minister/innen, Parlamentarische Staatssekretär/innen sowie für die Kanzlerin festschrieb.

Allerdings setzten die Koalitionäre zunächst auf eine weiche Regelung in Form eines unverbindlichen Verhaltenskodex für Regierungsmitglieder. Dies änderte sich Anfang 2014 mit dem nächsten spektakulären Seitenwechsel: Der Kanzleramtschef und Minister für besondere Aufgaben, Ronald Pofalla, gab seinen Wechsel zur Deutschen Bahn bekannt. Zuständigkeit: Cheffobbyist. Für die Bahn offensichtlich ein guter Zug. Über das 2016 im Bundestag verabschiedete Eisenbahnregulierungsgesetz schrieb der „Spiegel“: „Das Gesetz trägt in nicht unerheblichem Maße seine Handschrift, obwohl er nicht mehr Kanzleramtschef ist, sondern als ‚Vorstand Wirtschaft, Recht und Regulierung‘ bei der Deutschen Bahn AG arbeitet.“<sup>2</sup>

Die heftige Debatte über Pofallas Wechsel setzte die Koalition unter Druck, mit dem Vorhaben aus dem Koalitionsvertrag endlich voranzukommen. Es zeigte sich schnell, wie weit Union und SPD auseinanderlagen. Während die Union eine maximale Karenzdauer von sechs Monaten befürwortete, sprach sich die SPD für die dreifache Länge aus. Einig war man sich 2014 lediglich darin, die Karenzzeit nicht gesetzlich, sondern als Selbstverpflichtung einzuführen. LobbyControl kritisierte das in einem offenen Brief, da eine Selbstverpflichtung kaum Bindekraft erzeugen dürfte, wenn die davon Betroffenen der Bundesregierung längst nicht mehr angehören. Dennoch verteidigten die Koalitionäre ihren weichen Ansatz. Wie wenig durchdacht das war, zeigte sich nur einen Tag nach einer Parlamentsdebatte im Januar 2014.

### Schleppende Debatte: Gesetz oder kein Gesetz?

In der Debatte sprachen Abgeordnete von Union und SPD sich noch explizit gegen eine gesetzliche Regelung aus, die die Opposition aus Linken und Grünen schon lange gefordert hatte. Am nächsten Tag war plötzlich aus Koalitionskreisen zu hören, die eigenen Jurist/innen wären zu dem Ergebnis gekommen, eine Karenzzeit ohne Gesetz sei nicht machbar. Der Widerwille in der Koalition gegenüber dem eigenen Vorhaben war deutlich erkennbar. Während in der SPD vor einer drohenden „Berufsunfähigkeit“ von ehemaligen Regierungsmitgliedern gewarnt wurde, waren aus der Union Stimmen zu hören, die eine vermeintliche „Entfremdung zwischen Politik und Wirtschaft“ beklagten.<sup>3</sup>

Danach dauerte es weitere anderthalb Jahre, bis ein entsprechender Gesetzentwurf in den Bundestag eingebracht wurde. Dieser Entwurf, federführend vom Innenministerium erstellt, war nun weit umfangreicher als ursprünglich geplant. Durch eine Änderung des Ministergesetzes wurde eine Karenzzeit von in der Regel zwölf Monaten, in besonderen Fällen auf maximal 18 Monate erweiterbar, eingeführt. Ob eine Karenzzeit ausgesprochen wird, entscheidet die Bundesregierung im Einzelfall. Sanktionen bei Nichteinhaltung der gesetzlichen Vorschriften sieht das Gesetz nicht vor. Positiv hervorzuheben ist aber, dass die Bundesregierung die Entscheidung über eine Karenzzeit transparent und unter Einbeziehung eines beratenden Gremiums treffen soll, dessen Empfehlung auch veröffentlicht wird. Für LobbyControl ist dies der entscheidende Pluspunkt in einer ansonsten eher schwachen Regelung.

Das Gesetz trat schließlich im Sommer 2015 in Kraft. Es dauerte dann aber noch mehr als ein Jahr, nämlich bis zum September 2016, bis das genannte beratende Gremium eingesetzt wurde. Offenbar gab es innerhalb der Bundesregierung und auch zwischen den Fraktionen des Bundestags viel Klärungsbedarf, wer genau über Wechsel von Regierungsmitgliedern zwar nicht mitentscheiden, aber doch öffentlich an der Entscheidung mitwirken soll. Laut Ministergesetz hat der Bundestag zwar kein formales Mitspracherecht bei der Besetzung des Gremiums, dennoch war es offenbar wichtig, dieses nicht einseitig zu bestimmen. Das Gesetz sieht vor, dass die Mitglieder „Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über Erfahrungen in einem wichtigen politischen Amt verfügen“.

### Ein Praxistest steht noch aus

Schließlich einigte man sich auf die ehemalige Hamburger Senatorin Krista Sager (Bündnis 90/Die Grünen), den früheren Bundesverfassungsrichter Michael Gerhardt sowie den Ex-Finanzminister Theo Waigel (CSU), die künftig über Seitenwechsel von Spitzenpolitiker/innen zu Unternehmen und Verbänden wachen werden. Die Benennung von Theo Waigel entbehrt dabei nicht einer gewissen Ironie: Er wechselte selbst von der Regierungsbank ohne Abkühlphase in die Wirtschaft und hat seither eine beeindruckende Vielzahl von Lobby-, Beratungs-, Aufsichtsrats-, Beirats- und Vorstandstätigkeiten in Unternehmen ausgeübt.<sup>4</sup>

Aus Sicht von LobbyControl braucht das Gremium zusätzlich zu den drei Mitgliedern vor allem personelle Ressourcen, um der gesetzmäßigen Aufgabe angemessen nachkommen zu können. Denn zur ernsthaften Prüfung von möglichen Interessenkonflikten gehört die Auswertung von Dokumenten und die Befragung von Regierungsmitarbeiter/innen. Dient das Gremium dagegen nur als Feigenblatt, nimmt die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung Schaden. Laut einem Sprecher der Bundesregierung hat sich das Gremium im Januar 2017 zu einer konstituierenden Sit-

<sup>2</sup> DER SPIEGEL, 31/2016. Siehe auch „Der Größte Schmutzfink, der in Berlin herumläuft“, Spiegel Online vom 30.07.2016: <http://www.spiegel.de/spiegel/ronald-pofalla-ist-der-groesste-schmutzfink-der-in-berlin-herumlaeuft-a-1105395.html>

<sup>3</sup> „Koalition plant Gesetzentwurf zu Karenzzeiten“, FAZ Online vom 16.01.2014: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundestag-koalition-plant-gesetzentwurf-zu-karenzzeiten-12755432.html>

<sup>4</sup> Vgl. „Theo Waigel“, Lobbypedia: [https://lobbypedia.de/wiki/Theo\\_Waigel](https://lobbypedia.de/wiki/Theo_Waigel)

## STEFFEN KAMPETER UND DER NATIONALE AKTIONSPLAN WIRTSCHAFT UND MENSCHENRECHTE

Einer der Letzten, der vor Inkrafttreten der neuen Regeln seinen Seitenwechsel ankündigte, war Steffen Kampeter, bis Juni 2015 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesfinanzministerium. Dennoch hat er die inzwischen vorgeschriebene Karenzzeit von in der Regel zwölf Monaten schon eingehalten, da er erst ein Jahr später, zum 1. Juli 2016, seinen neuen Job als Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) aufnahm. Im Vorgriff auf das kommende Gesetz hat er damit formal alles richtig gemacht. Im Geiste des Erfinders ist es allerdings nicht, wenn Politiker/innen vor einem Wechsel ihr politisches Amt zur Abkühlung niederlegen, dann aber als Abgeordnete im Bundestag weiter Politik im Sinne ihres zukünftigen Arbeitgebers machen können. Steffen Kampeter blieb Mitglied des Bundestages, nachdem sein geplanter Wechsel zum BDA bekannt wurde und er sein Amt als Staatssekretär niederlegte.

Zu diesem Zeitpunkt wechselte er in einen Ausschuss, dem er zuvor nicht angehörte: Er wurde Mitglied im Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe. Mitten in der Legislaturperiode ist das ein ungewöhnlicher Vorgang, zumal der Abgeordnete Heinrich Zertik, der für Kampeter seinen Stuhl im Ausschuss räumte, den Bundestag nicht verließ, sondern seitdem stellvertretendes Mitglied dieses Ausschusses ist. Ein bedenklicher Vorgang, weil der Menschenrechtsausschuss sich immer wieder mit dem „Nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP) befasst hatte, der Unternehmen zu menschenrechtlicher Sorgfalt im Ausland verpflichten soll. Der SPD-Abgeordnete Frank Schwabe berichtete gegenüber der Sendung „Monitor“, dass Steffen Kampeter sich stark in diese Debatten eingebracht und dabei klar die Positionen der Wirtschaftsverbände vertreten hätte.<sup>5</sup> Der BDA hatte zu strenge Pflichten im Rahmen des NAP immer wieder kritisiert.

zung getroffen. Beim Bundeskanzleramt wurde demnach eine Geschäftsstelle eingerichtet, der zwei Mitarbeitende zugeordnet sind. Ob diese Ressourcen ausreichen, muss sich zeigen. Ein Praxistest steht kurz vor Ende der Legislaturperiode immer noch aus – seit Inkrafttreten der Karenzzeitregelung ist kein Mitglied der Bundesregierung mehr aus dem Amt ausgeschieden.

### Seitenwechsel: Nicht nur Regierungsmitglieder im Blick

Während Seitenwechsel von Minister/innen regelmäßig eine hohe mediale Aufmerksamkeit erfahren, sind aus lobbykritischer Sicht die darunterliegenden Ebenen insbesondere in den Ministerien nicht weniger relevant. Beschäftigt sind in den Ministerien neben Beamt/innen auch Angestellte. Insbesondere „politische Beamte“, also hochrangige und damit von politischen Entscheidungen abhängige Leute, wechseln häufiger die Seiten. Anders als für Parlamentarische Staatssekretär/innen, für die seit 2015 die neue Karenzzeitregelung gilt, sind Wechsel von beamteten Staatssekretär/innen oder Abteilungsleiter/innen durch das Bundesbeamtengesetz (§ 105) geregelt. Die Regelung dort ist relativ schwach: Sie sieht vor, dass die Aufnahme neuer Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Dienst untersagt werden kann, wenn „dienstliche Interessen beeinträchtigt“ werden können. Ob dies der Fall ist, entscheidet das Ministerium bzw. die relevante Dienststelle selbst. Die Kriterien sind dabei unklar und der Prozess selbst ist intransparent. Zudem liegt hier ein struktureller Interessenkonflikt vor: Die Entscheidenden sind von einer strikten Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen potenziell selbst betroffen und profitieren daher indirekt von einer eher laxen Anwendung. Außerdem erscheint es menschlich nachvollziehbar, wenn Vorgesetzte langjährigen Mitarbeitenden keine Steine in ihren Karriereweg legen möchten. Die Praxis bei den Beamt/innen, insbesondere bei den politischen Beamt/innen, lässt also einiges zu wünschen übrig und sollte daher neu geregelt werden.

Dass Regelungsbedarf besteht, zeigten in dieser Legislaturperiode beispielhaft die Wechsel in die Versicherungsbranche sowie zur Lobbyagentur EUTOP. Innerhalb weniger Monate gelang es dem Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) und der Allianz AG, jeweils eine/n ehemalige/n beamtete/n Staatssekretär/in anzuwerben. Thomas Ilka aus dem Gesundheitsministerium fing im Mai 2014 beim GDV als Geschäftsführer für den Bereich Europa/Internationales an.<sup>6</sup> Birgit Grundmann (beamtete Staatssekretärin im Justiz- und Verbraucherschutzministerium) wechselte zum September 2014 in den Top-Lobbyjob bei der Allianz als Vorstandsbevollmächtigte Politik und Verbände.<sup>7</sup> Während der Wechsel von Ilka einen möglichen Interessenkonflikt aufgrund inhaltlicher Überschneidungen zwischen Amt und neuem Job nahelegt, ist bei Grundmann vor allem der Wechsel in einen expliziten Lobbyjob problematisch.

### Wechsel mit Interessenkonflikten

Bei der Karenzzeitregelung für Minister/innen und Parlamentarische Staatssekretär/innen wird konkretisiert, wann „öffentliche Interessen beeinträchtigt werden“ könnten. Nämlich dann, wenn die angestrebte Beschäftigung entweder in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen der/die Betroffene während der Amtszeit tätig war oder wenn das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt werden kann.

Ersteres wäre im Fall Ilka vorrangig zu prüfen gewesen, Letzteres im Fall Grundmann, zumal bei beiden weniger als ein Jahr zwischen den beiden Tätigkeiten lag. Eine entsprechende Konkretisierung fehlt im Beamtengesetz. Es spricht viel dafür, zumindest bei politischen Beamt/innen die weitergehenden Regelungen des Karenzzeitgesetzes ebenfalls anzuwenden.

Im Falle der Lobbyagentur EUTOP liegt nahe, dass der Wechsel in Lobbyjobs im Vordergrund steht. Hier wurde der beamtete Staats-

<sup>5</sup> Vgl. „Lobbyismus auf Regierungsebene: Profit statt Menschenrechte“, MONITOR vom 08.09.2016: <http://www1.wdr.de/daserste/monitor/sendungen/lobbyismus-104.html>

<sup>6</sup> Vgl. „Thomas Ilka“, Lobbypedia: [https://lobbypedia.de/wiki/Thomas\\_Ilka](https://lobbypedia.de/wiki/Thomas_Ilka)

<sup>7</sup> Vgl. „Birgit Grundmann“, Lobbypedia: [https://lobbypedia.de/wiki/Birgit\\_Grundmann](https://lobbypedia.de/wiki/Birgit_Grundmann)

## Seitenwechsel auf Bundesebene 2013–17 (Auswahl, Beispiele für Wechsel von Regierungsmitgliedern, Beamt/innen und Angestellten)

Seitenwechsler/in	Partei	Kategorie <sup>8</sup>	Alter Job	Neuer Job
<b>Dirk Niebel</b>	FDP	Minister	Bis 12/2013 Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Seit 01/2015 Cheflobbyist bei Rheinmetall (Leiter Internationale Strategieentwicklung und Regierungsbeziehungen)
<b>Ronald Pofalla</b>	CDU	Minister	Bis 12/2013 Kanzleramtschef und Minister für besondere Aufgaben	Ab 01/2015 Generalbevollmächtigter für politische u. internationale Beziehungen bei der Deutschen Bahn AG. Von 08/2015–12/2016 dort Vorstand Wirtschaft, Recht und Regulierung. Seit 01/2017 Vorstand Infrastruktur
<b>Steffen Kampeter</b>	CDU	PSt	Bis 06/2015 Parl. Staatssekretär im Bundesministerium für Finanzen	Seit 07/2016 Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)
<b>Jan Mücke</b>	FDP	PSt	Bis 10/2013 Parl. Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr	Seit 07/2014 Geschäftsführer des Deutschen Zigarettenverbands (DZV)
<b>Jörg Asmussen</b>	SPD	BSt	Bis Ende 2015 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Soziales	Seit 03/16 Aufsichtsrat beim Fintech-Start-up Funding Circle. Seit 09/2016 Managing Director bei der Investmentbank Lazard
<b>Stéphane Beemelmans</b>	-	BSt	Bis 02/2014 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Verteidigung	Ab 12/2014 Geschäftsführer der Lobbyagentur EUTOP in Berlin. Seit 12/2016 Geschäftsführer bei PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (aus der ÖPP Deutschland AG hervorgegangen)
<b>Birgit Grundmann</b>	FDP	BSt	Bis 01/2014 Beamtete Staatssekretärin im Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz	Ab 09/2014 Vorstandsbevollmächtigte Politik und Verbände bei der Allianz AG, anschließend seit 2016 als Rechtsanwältin bei Steinmeyer und Partner <sup>9</sup>
<b>Thomas Ilka</b>	-	BSt	Bis 01/2014 Beamteter Staatssekretär im Bundesministerium für Gesundheit	Seit 05/2014 Leiter des Bereichs Europa/Internationales beim Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)
<b>Detlef Dauke</b>		Politischer Beamter	Bis 03/2015 Abteilungsleiter für IT- und Kommunikationspolitik im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Seit 10/2015 Geschäftsführer EUTOP Frankfurt Finance GmbH
<b>Sebastian Rudolph</b>		unbekannt	Bis 02/2016 Leiter Kommunikation im Bundesministerium für Verkehr	Seit 03/2016 Leiter Unternehmenskommunikation bei Bilfinger
<b>Marion Scheller</b>		Angestellte	Bis 09/2016 Referatsleiterin Energiepolitik im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Seit 10/2016 Senior Advisor for Governmental Relations bei Nord Stream 2
<b>Gundbert Scherf</b>		Angestellter	Bis Ende 2016 Beauftragter für nationale und internationale Rüstungsgeschäfte im Bundesministerium für Verteidigung	Seit Anfang 2017 Partner bei McKinsey

sekretär Stéphane Beemelmans aus dem Verteidigungsministerium mit neunmonatigem Abstand als Geschäftsführer in das Berliner Büro der Agentur geholt.<sup>10</sup> Der Abteilungsleiter für Innovations-, IT- und Kommunikationspolitik im Bundeswirtschaftsministerium, Detlef Dauke, wurde sechs Monate nach seinem Ausscheiden im Oktober 2015 ebenfalls Geschäftsführer bei EUTOP, allerdings in Frankfurt am Main.<sup>11</sup> Die neuen Geschäftsführer dürften sich für EUTOP ausgezahlt haben. Interne Dokumente des Wirtschaftsministeriums, die der „Stern“-Journalist Hans-Martin Tillack zusammentrug, werfen etwas Licht auf die Tätigkeiten der umtriebigen Lobbyagentur. So traf sich eine Parlamentarische Staatssekretärin aus Daukes altem Ministerium im Februar 2016, also nur wenige Monate nach Daukes Wechsel, mit EUTOP-Vertreter/innen in Frankfurt. Es ging um Braunkohle und Vattenfall.

Im Konflikt mit der EU-Kommission über Pensionslasten der Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost reichte der damalige Wirtschaftsminister Sigmar Gabriel Unterlagen an Beemelmans weiter – nicht an die Deutsche Post. In der Folge kam es laut „Stern“ zu einiger Verwirrung, da Beemelmans davon ausging, die Unterlagen wären auch an die Post direkt geschickt worden. Die Fälle illustrieren, wie schnell Top-Ministerialleute wieder mit ihren Ex-Kolleg/innen zu tun haben – nur auf der anderen Seite des Tisches. Ihre Kund/innen bleiben für die Öffentlichkeit oft unbekannt: So bestritt etwa Vattenfall gegenüber dem „Stern“, überhaupt mit EUTOP in dieser Sache zusammengearbeitet zu haben.<sup>12</sup> Ein Lobbyregister würde hier nicht nur für die Öffentlichkeit, sondern auch für politisch Verantwortliche mehr Klarheit bieten (siehe dazu Kapitel Lobbyregister ab S. 10).

<sup>8</sup> BSt: Beamtete/r Staatssekretär/in; PSt: Parlamentarische/r Staatssekretär/in.

<sup>9</sup> Die Kanzlei wirbt auf ihrer Webseite explizit mit ihren Seitenwechsler/innen: „Neben besonderer rechtsanwaltlicher Expertise können wir auf jahrelange Erfahrung unserer Partner in Verwaltung, Gesetzgebung, Rechtsprechung und Wirtschaft zurückgreifen.“ Siehe <http://www.steinmeyer-law.de/> (abgerufen am 10.05.2017).

<sup>10</sup> Vgl. „Stéphane Beemelmans“, Lobbypedia: [https://lobbypedia.de/wiki/St%C3%A9phane\\_Beemelmans](https://lobbypedia.de/wiki/St%C3%A9phane_Beemelmans)

<sup>11</sup> Vgl. „Hoher Regierungsbeamter wechselte auf Chefposten bei Lobbyagentur“, Abgeordnetenwatch.de vom 25.04.2016: <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2016-04-25/hoher-regierungsbeamter-ubernimmt-chefposten-bei-lobbyagentur>

<sup>12</sup> Vgl. „Wie ein Lobby-Riese mit dem Wirtschaftsministerium kooperiert“, Stern Online vom 28.03.201 <http://www.stern.de/politik/deutschland/tillack/wie-die-lobbyagentur-eutop-mit-dem-wirtschaftsministerium-kooperiert-7386792.html>



### Welche Regeln gelten für Angestellte in den Ministerien?

Interessenkonflikte können aber selbstverständlich nicht nur bei Wechseln von Ministerialbeamt/innen auftreten, sondern auch dann, wenn die Posten von Angestellten besetzt sind. Dass dies überhaupt vorkommt, liegt mit an dem im Kern durchaus nachvollziehbaren Bedürfnis der Bundesbehörden, auch qualifizierte Quereinsteiger/innen mit hoher Fachkenntnis beschäftigen zu können. Ein großer Teil der Angestellten in Ministerien arbeitet in politisch nicht verantwortlichen Positionen. Aber es gibt durchaus auch Leitungspositionen, die in den Ministerien von Angestellten ausgefüllt werden. Wenn diese Angestellten zu Unternehmen und Verbänden wechseln, kann es daher wie bei Beamt/innen zu Interessenkonflikten und zu einer Vermarktung von Informationen und Kontakten kommen. Über die Wechsel von bei Ministerien beschäftigten Angestellten liegen keine Zahlen vor.

Dennoch gibt es einige Beispiele, die die Problematik schlaglichtartig beleuchten: So wechselte die Referatsleiterin im Bereich Energiepolitik des Wirtschaftsministeriums Ende 2016 als „Senior Advisor for Governmental Relations“ zum Pipeline-Betreiber Nord Stream 2. Sie soll in Berlin die „Verbindung zu Regierung und Parlament sowie zu Verbänden, Thinktanks, NGOs und den Medien halten“, zitiert „Die Welt“ die Gazprom-Tochter.<sup>13</sup> Eine eindeutige Lobbytätigkeit. Durch die inhaltliche Überschneidung wird der nahtlose Wechsel zusätzlich problematisch.

### 360-Grad: Aus der Wirtschaft in die Politik und wieder zurück

Ein Beispiel für einen sogenannten 360-Grad-Seitenwechsler ist Gundbert Scherf. Scherf war bis 2014 Juniorpartner beim Beratungsunternehmen McKinsey, wechselte für zwei Jahre ins Verteidigungsministerium und ging anschließend wieder zurück zu dem Beratungsunternehmen, nun allerdings als Partner.

Was den Fall brisant macht, ist aber nicht der Karrieresprung, sondern auch die Tatsache, dass McKinsey zum einen Großauf-

tragnehmer des Ministeriums ist, zum anderen Unternehmen aus dem Rüstungssektor berät, die naturgemäß ein starkes Interesse an Verteidigungspolitik haben und von Scherfs Insiderkenntnissen profitieren könnten. Diese dürfte er in vielen relevanten Bereichen erlangt haben, schließlich kam er als „Beauftragter für nationale und internationale Rüstungsgeschäfte“ ins Ministerium, gemeinsam mit Staatssekretärin Katrin Suder, die ebenfalls von McKinsey geholt wurde.<sup>14</sup> In einem Interview mit „Die Zeit“ im Juni 2016 äußerte sich Staatssekretärin Suder zu der Frage der Personalwechsel zwischen Ministerien und Unternehmen. Auf die Frage, ob es nicht klarere Regeln für die Wechsel bräuchte, antwortete Suder: „Definitiv, deshalb formulieren wir für das Ministerium selbst auch gerade den Rahmen für Wechsel und Kooperationen neu. Am Ende wird das helfen, beide Systeme durchlässiger zu machen.“<sup>15</sup> Die Priorität scheint also klar: Statt mehr eigenes Personal zu qualifizieren, aufzubauen und langfristig zu binden, soll es noch mehr Wechsel und externe Beratung geben.<sup>16</sup>

Bei dem von Suder erwähnten neuen Rahmen für Wechsel spielte sie offenbar auf den geplanten „Compliance-Kodex“ für das Verteidigungsministerium an. Positiv daran ist, dass der Kodex das Thema Interessenkonflikte im Umgang mit Lobbyist/innen beinhalten sollte. Nach einer – vor allem aus anderen Gründen – kontroversen Debatte wurde der Kodex jedoch im Frühjahr 2017 zunächst auf Eis gelegt.<sup>17</sup> Stattdessen wurde im März 2017 in Person des Brigadegenerals Tränapp ein Compliance-Beauftragter benannt. Dieser soll laut Ministerium „in einem ersten Schritt mittels einer Risikoanalyse im Ministerium Bereiche identifizieren, in denen es in besonderem Maße zu Interessenkonflikten kommen könnte, wie beispielsweise beim Umgang mit Lobbyisten“.<sup>18</sup>

Was daraus folgen wird und wie Vorkehrungen mit Blick auf Interessenkonflikte und Seitenwechsel aussehen sollen, bleibt aktuell noch unklar. Dass die Themen Lobbyismus und Interessenkonflikte aber überhaupt auf der Agenda im Verteidigungsministerium stehen, ist zu begrüßen.

### Welche Karenz-Regelung gilt für wen?

Wer	Kanzler/in; Minister/innen; Parlamentarische Staatssekretär/innen	Ministerialbeamt/innen	Angestellte in verantwortlichen Positionen in Ministerien/Behörden
Dauer	Max. 18-monatige Karenzzeit	5 bzw. 3 Jahre (Letzteres gilt für Pensionär/innen)	Keine Regelung
Kontrolle/Durchsetzung	Keine Sanktionen	Mögl. Kürzung von Versorgungsbezügen	Keine Regelung
Wer entscheidet	Bundesregierung nach (öffentlicher) Empfehlung eines Beratungsgremiums	Vorgesetzte	Keine Regelung
Transparenz	Gut	Ungenügend	Ungenügend
Bewertung			

<sup>13</sup> Vgl. „Karrieresprung aus Berliner Ministerium zu Gazprom“, Welt Online vom 09.10.2016: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article158636618/Karrieresprung-aus-Berliner-Ministerium-zu-Gazprom.html>

<sup>14</sup> Vgl. „Von der Leyens Rüstungsberater geht zurück zu McKinsey“, Spiegel Online vom 13.09.2016: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ursula-von-der-leyens-ruestungsberater-geht-zu-mckinsey-a-1112078.html>

<sup>15</sup> „<http://www.zeit.de/2016/22/staatsdiener-quereinsteiger-wechsel-grosskonzern-ministerium/seite-2> Der Druck ist viel höher“, Zeit Online vom 02.06.2016.

<sup>16</sup> Vgl. auch „Der Staat holt immer mehr Berater“, FAZ Online vom 15.10.2017: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/behoerden-der-staat-holt-immer-mehr-berater-14481557.html>

<sup>17</sup> Vgl. „Soldaten unter Generalverdacht“, Tagesschau.de vom 14.01.2017: <https://www.tagesschau.de/inland/bundeswehr-419.html>

<sup>18</sup> Pressemitteilung 03/2017 des BMVg vom 07.03.2017.

## Politischer Handlungsbedarf

Die beschriebenen Fälle zeigen exemplarisch, dass trotz Fortschritten bei den Regeln für Regierungsmitglieder weiterhin große Lücken und Grauzonen bestehen. Handlungsbedarf besteht daher auf mehreren Ebenen:

### 1. Karenzzeit für die Kanzlerin, Minister/innen sowie Parlamentarische Staatssekretär/innen

Eine abschließende Bewertung der Regelung kann erst erfolgen, wenn sie in der Praxis angewandt wurde und sich die Rolle des beratenden Gremiums klarer abzeichnet. Grundsätzlicher Nachbesserungsbedarf besteht aber in drei wesentlichen Punkten:

- a. Wechsel in Lobbytätigkeiten: Zwar spricht das Gesetz der Bundesregierung einen erweiterten Entscheidungsspielraum zu, aus welchen Gründen die Aufnahme einer Beschäftigung nach Ende der Amtszeit untersagt werden kann. Demnach können auch Wechsel, bei denen kein enger inhaltlicher Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegeben ist, betroffen sein. Das ist grundsätzlich positiv, denn insbesondere bei Wechseln zu Lobbyagenturen oder in andere breit angelegte Lobbytätigkeiten sollte eine Untersagungsmöglichkeit bestehen. Auch eine Aussage von Innenminister Thomas de Maizière deutet darauf hin. Im Bundestagsplenum betonte er, dass es ein Ziel des Gesetzes sei, „die private Verwertung von Amtswissen nach dem Ausscheiden aus dem Amt“<sup>19</sup> zu verhindern. Ob dieses Ziel nach den Buchstaben des nun geltenden Gesetzes aber tatsächlich erreicht werden kann, bleibt zweifelhaft. Es wäre besser, wenn das Gesetz den Wechsel in explizite Lobbytätigkeiten ausdrücklich als Untersagungsgrund nennen würde.
- b. Fehlende Sanktionen: Ein weiterer Mangel der neuen Regelung sind die fehlenden Mittel, die Karenzzeit auch tatsächlich durchzusetzen. Die Bundesregierung scheint davon auszugehen, dass öffentliche Kritik und ein möglicher Reputationsverlust als Sanktionsmechanismus ausreichen. Die Erfahrung aus zahlreichen Seitenwechseln der Vergangenheit zeigt aber: Die Wirkung öffentlicher Kritik bei ehemaligen Amtsinhabern/innen und ihren neuen Arbeitgebern ist sehr begrenzt. Grundsätzlich sollte gelten: Kommt ein/e betroffene/r Amtsinhaber/in der Anzeigepflicht nicht nach oder verletzt Auflagen, muss dies Konsequenzen haben.
- c. Dauer der Karenzzeit: Mit bis zu 18 Monaten ist die Karenzzeit deutlich zu kurz. Nach zwölf oder 18 Monaten ist sowohl das politische Insiderwissen als auch das Kontaktnetzwerk nicht ausreichend „abgekühlt“. Insbesondere bei Wechseln in Lobbytätigkeiten sollte eine längere Karenzdauer möglich sein. Zudem sinkt bei einer längeren Karenzzeit die Wahrscheinlichkeit, dass lukrative Jobangebote als Mittel der Einflussnahme genutzt werden. Bei der maximalen Länge von 18 Monaten hat die Bundesregierung sich an der schon länger bestehenden Regelung für EU-Kommissar/innen orientiert.



Foto: Danéth Nicholas/ Flickr/ CC BY 2.0

*Die Drehtür zwischen Politik und Wirtschaft kreist eifrig weiter.*

Nur: Auch dort will man inzwischen auf 24 Monate für Kommissar/innen und drei Jahre für die/den Kommissionspräsident/in nachbessern.

### 2. Regelungen für Beamte/Beamtinnen

Bei Ministerialbeamten/innen besteht der Handlungsbedarf nicht bei der Karenzdauer: Sie liegt bei fünf bzw. drei Jahren. Letzteres gilt für Beamte, die in Pension gehen, Ersteres für alle anderen. Die Fristen an sich erscheinen ausreichend. Sie kommen allerdings nur in seltenen Fällen zur Anwendung, wie auch die oben beschriebenen Beispiele verdeutlichen. Problematisch ist, dass die Kriterien, nach denen ein Wechsel beurteilt wird, sowie der Entscheidungsprozess insgesamt intransparent und kaum nachvollziehbar sind. Hinzu kommt die Praxis, nach der allein die Dienststelle des/der Betroffenen entscheidet. Hier muss nachgebessert werden: Zumindest für politische Beamte braucht es ein besseres Verfahren, das sich an der Regelung für Minister/innen und Parlamentarische Staatssekretär/innen orientieren sollte. Eine Möglichkeit bestünde darin, dem neuen Gremium die Aufgabe zu übertragen, auch Seitenwechsel von politischen Beamten/innen zu prüfen und entsprechende öffentliche Empfehlungen auszusprechen. Darüber hinaus wäre ein öffentlich einsehbarer Kriterienkatalog hilfreich, der Auskunft darüber geben würde, wann die Gefahr einer Beeinträchtigung „dienstlicher Interessen“ gegeben ist.

### 3. Regelungen für Angestellte

Soweit bekannt, gelten für Angestellte in Ministerien keine Karenzzeitregeln. Im Vergleich zu Beamten/innen besteht damit eine Schieflage. In Bereichen, die besonders anfällig für Interessenkonflikte sind, sollte die Bundesregierung entweder auf einer Verbeamtung bestehen oder im Arbeitsvertrag zusätzliche Regelungen treffen, um Interessenkonflikte zu vermeiden. (tl)

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll der 100. Sitzung am 23. April 2015, S. 9577.

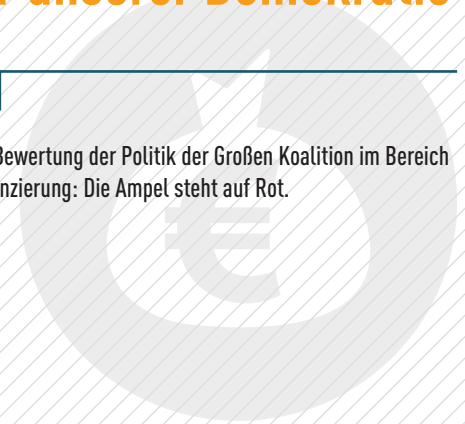
# Parteienfinanzierung: Eine Dunkelkammer unserer Demokratie

2015 reformierte die Große Koalition das Parteiengesetz. An den gravierenden Missständen im Umgang mit der Parteienfinanzierung änderte das allerdings nichts. Auch weiterhin bleiben die Geldgeber der deutschen Parteien größtenteils anonym. Mehrere Spenden- und Sponsoringskandale in der vergangenen Legislaturperiode unterstreichen nochmals den akuten Handlungsbedarf: Unzureichende Transparenzregeln für Spenden begünstigen Korruption, das Fehlen von Regeln für Sponsoring ermöglicht den käuflichen Zugang zu Politiker/innen. Stichproben zeigen: Sponsoring ist inzwischen so umfangreich, dass seine fortwährende Intransparenz nicht mehr im Sinne des grundgesetzlichen Transparenzgebots für politische Parteien ist. Darüber hinaus nutzten Großspender eine Lücke im Parteiengesetz und finanzierten erstmals komplette Wahlkampagnen unter Beibehaltung ihrer Anonymität, in diesem Fall zugunsten der AfD.

## UNSERE BEWERTUNG



→ Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition im Bereich Parteienfinanzierung: Die Ampel steht auf Rot.



## Hintergrund

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

Das Grundgesetz verlangt in Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 zum Schutz der Demokratie vor intransparenter Einflussnahme, dass die Parteien öffentlich Auskunft über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel geben müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt,

dass dies darauf zielt, dass die Wähler/innen sich über finanzielle Einflussnahmen informieren können; eine aufgeklärte Wahlentscheidung soll möglich sein.<sup>1</sup> Dieses Ziel wird jedoch in mehrfacher Hinsicht nicht erreicht.

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

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

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

Foto: Jakob Huber/LobbyControl



Seit Jahren setzt sich LobbyControl für mehr Transparenz und Beschränkungen bei der Parteienfinanzierung ein.

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 85, 264 [165].



## Entwicklung in dieser Legislaturperiode

Die Debatte über Großspenden, die kurz nach der Bundestagswahl 2013 an die Parteien flossen, blieb ohne Folgen. Zur Erinnerung: 2013 hatte die Summe der unmittelbar veröffentlichungspflichtigen Großspenden, die im Monat nach dem Wahltag eingingen, erstmals die Summe der während des Wahlkampfes überwiesenen Großspenden überschritten. So gab die BMW-Eignerfamilie Quandt-Klatten zu, CDU und FDP bereits weit vor der Wahl über zu erwartende Großspenden informiert zu haben. Um eine öffentliche Debatte während des Wahlkampfes zu vermeiden, zahlten die BMW-Anteilseigner die 690.000 Euro (CDU) beziehungsweise 210.000 Euro (FDP) aber erst kurz nach der Wahl. Das Parteiengesetz, das die frühzeitige Transparenz derart umfangreicher Zuwendungen sicherstellen soll, wurde so umgangen.<sup>2</sup> Als Transparency International Bundespräsident Gauck zur Einberufung einer Sachverständigenkommission nach §18 Abs. 6 des Parteiengesetzes aufforderte, wehrte dieser ab: Der Ball liege zunächst bei den Parteien.<sup>3</sup> Doch diese nahmen ihn nicht auf. Im Gegenteil. Selbst seit langem bekannte Missstände, deren Behebung schon seit 2009 von der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) gefordert wird, wurden bei der Ende 2015 unternommenen Novelle des Parteiengesetzes nicht angegangen.

### Reform des Parteiengesetzes 2015: Eine vertane Chance

Im Eilverfahren reformierte die Große Koalition Ende 2015 das Parteiengesetz: Nur 48 Stunden lagen zwischen der Sachverständigenanhörung und der Beschlussfassung. Zentrale Mängel wie die Intransparenz des Parteipensorings und fehlende Obergrenzen für Parteispenden wurden dabei nicht angepackt, obwohl die Mehrheit der zur Anhörung geladenen Sachverständigen – darun-

ter auch LobbyControl – dies anmahnte.<sup>4</sup> Die Reform beschränkte sich darauf, die staatlichen Mittel für die Parteien zu erhöhen und wenige – zwar sinnvolle, aber nachrangige – Korrekturen vorzunehmen. So zählen künftig auch Mitgliedsbeiträge zu den Zuwendungen, die ab einer Höhe von 10.000 Euro namentlich in Rechenschaftsberichten aufzuführen sind. Der durch den Goldhandel der AfD (und den parodistischen Geldhandel der PARTEI) aufgezeigte Weg, durch nicht auf Gewinnerzielung gerichtete „Umsatzgeschäfte“ den Anspruch auf staatliche Zuwendungen künstlich aufzublähen, wurde gesetzlich versperrt.

Die Opposition hatte deutlich weitergehende Anträge vorgelegt: Bündnis 90/Die Grünen forderten unter anderem die deutliche Absenkung der Transparenzschwellen für Spenden, die Offenlegung des Sponsorings sowie eine jährliche Obergrenze für Parteispenden in Höhe von 100.000 Euro.<sup>5</sup> Der Antrag der Linken sah eine solche Obergrenze bei 25.000 Euro vor, außerdem ein Spendenverbot für Unternehmen und Verbände sowie ein Verbot des Parteipensorings.<sup>6</sup>

### Beschämendes Zeugnis des Europarats

Schon seit 2011 läuft ein Mahnverfahren der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) gegen Deutschland, das sich unter anderem auf mangelnde Transparenz bei der Parteienfinanzierung bezieht. Zahlreiche Forderungen und Empfehlungen des Europarats sind 2017 immer noch nicht umgesetzt. Insbesondere kritisiert die GRECO, dass die Veröffentlichungsschwellen für Parteispenden zu hoch seien. Zudem fehle es der Bundestagsverwaltung als aufsichtführender Behörde an hinreichenden Kontrollinstrumenten und Neutralität. Auch mahnt sie eine frühzeitige Offenlegung der Wahlkampffinanzierung und mehr Transparenz für Spenden an Abgeordnete und Kandidat/innen an. Die 2014 und 2016 erschienenen Evaluierungsberichte stellen Deutschland ein beschämendes Zeugnis aus. Der einzige Reformversuch 2015 habe lediglich Punkte in Angriff genommen, die „nur indirekt von Bedeutung“ seien. Die GRECO ist weiterhin „darüber besorgt, dass (...) kein spürbarer Fortschritt“<sup>7</sup> erzielt wurde.

### Parteispenden: Transparenz lässt sich leicht vermeiden

Traditionell ist die Spendenfreudigkeit vor Wahlen deutlich höher als sonst. Doch wer den laufenden Bundestagswahlkampf finanziert, wird die Öffentlichkeit weitgehend erst 2019 erfahren. Denn in Deutschland gibt es keine Pflicht zur Offenlegung von Wahlkampfspenden noch vor der Wahl – anders als zum Beispiel in Großbritannien. Aufgrund der hohen Offenlegungsschwellen bleiben hierzulande selbst nach Vorlage der Rechenschaftsberichte bis zu 75 Prozent der Spenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden anonym (so im Europawahljahr 2014).

Foto: LobbyControl



*Sponsoring hat sich zu einem beliebten Schlupfloch der Parteienfinanzierung entwickelt. Das Foto zeigt die offizielle Sponsorentafel beim CDU-Parteitag in Essen im Dezember 2016.*

<sup>2</sup> Vgl. „Neue Details: Quandts wollten Spenden aus Wahlkampf heraushalten“, Lobbycontrol.de vom 16.10.2013: <https://www.lobbycontrol.de/2013/10/neue-entwicklungen-zur-quandt-klassen-grossspende/>

<sup>3</sup> Vgl. „CDU-Grossspende entfacht Debatte über Parteienfinanzierung“, Focus Online vom 16.10.2013: [http://www.focus.de/politik/deutschland/gauck-offen-fuer-obergrenze-cdu-grossspende-entfacht-debatte-ueber-parteienfinanzierung\\_aid\\_1130531.html](http://www.focus.de/politik/deutschland/gauck-offen-fuer-obergrenze-cdu-grossspende-entfacht-debatte-ueber-parteienfinanzierung_aid_1130531.html)

<sup>4</sup> Die Stellungnahmen und das Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung vom 14.12.2015 finden sich hier: <http://www.bundestag.de/ausschuesse18/a04/anhoeurungen/64-sitzung-inhalt/398762>

<sup>5</sup> Siehe Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Bundestags-Drucksache 18/7049. Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/070/1807094.pdf>

<sup>6</sup> Siehe Antrag der Fraktion Die Linke, Bundestags-Drucksache 18/301. Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/003/1800301.pdf>

<sup>7</sup> Staatengruppe gegen Korruption: Dritte Evaluierungsrunde – Zweiter Umsetzungsbericht zu Deutschland, S. 11. Online unter: <https://rm.coe.int/16806c6397>



## Topspender an die Parteien 2010–2014

Spender	Gesamt	CDU	CSU	FDP	SPD	Grüne	Linke
VBM Bayrische Metall- und Elektro-Industrie	2.83 Mio. €	--	2.02 Mio. €	440.000 €	205.000 €	170.000 €	--
DVAG*	2.60 Mio. €	1.77 Mio. €	--	688.000 €	75.000 €	60.000 €	--
BMW**	2.42 Mio. €	854.119 €	617.796 €	483.315 €	464.259 €	--	--
Daimler	1.95 Mio. €	650.000 €	210.000 €	215.000 €	667.331 €	210.000 €	--
Südwestmetall	1.58 Mio. €	700.500 €	--	305.000 €	260.000 €	310.000 €	--
VCI Verband der chemischen Industrie	1.05 Mio. €	445.000 €	80.000 €	228.000 €	248.000 €	50.500 €	--
Allianz	980.010 €	200.002 €	200.002 €	180.002 €	200.002 €	200.002 €	--
Evonik	890.000 €	255.000 €	90.000 €	185.000 €	320.000 €	40.000 €	--
Dr. August Oetker KG***	804.000 €	674.000 €	64.000 €	66.000 €	--	--	--
Metall NRW	757.500 €	372.500 €	--	230.000 €	125.000 €	30.000 €	--

Quelle: Rechenschaftsberichte der Parteien.

Anmerkung: Ausgewertet wurden Spenden an die von 2010 bis 2014 im Bundestag vertretenen Parteien.

\*DVAG-Spenden inkl. Spenden von DV Holding, Allfinanz, UBG, BDV und Reinfried Pohl.

\*\*BMW-Spenden inkl. Spenden der Eignerfamilie Quandt/Klatten.

\*\*\*Oetker-Spenden inkl. Privatspenden von Dr. Arendt Oetker.

Die schwachen deutschen Transparenzregeln können leicht umgangen werden. Das zeigten auch in dieser Legislaturperiode verschiedene Fälle. Selbst enorme Summen lassen sich in Einzelbeträge unterhalb der Schwellen aufsplitten, um die zeitnahe Veröffentlichung einer Spende oder sogar die Nennung im Rechenschaftsbericht zu vermeiden. So spendete der zweitgrößte Parteispender der letzten Jahre, das Firmengeflecht der Deutschen Vermögensberatung DVAG<sup>8</sup>, von 2011 bis 2014 insgesamt fast zwei Millionen Euro, davon allein über 1,3 Millionen an die CDU, ohne dass auch nur ein einziger Teilbetrag unmittelbar veröffentlicht wurde. Es ist anzunehmen, dass diese Praxis auch nach 2014 fortgeführt wurde.<sup>9</sup>

### Gewaschene Spenden aus Panama: Der Fall Mauss

Die Öffentlichkeit meiden wollte auch der Geheimagent Werner Mauss. Er ließ der rheinland-pfälzischen CDU über mehrere Jahre hinweg insgesamt 135.000 Euro zukommen, ohne dass sein Name in einem Rechenschaftsbericht erschien. Mauss überwies das Geld aus seiner Briefkastenfirma in Panama über eine Eisenacher Anwaltskanzlei, die Tranchen lagen stets knapp unterhalb 10.000 Euro. Der Fall wurde überraschend bekannt, als Mauss unter dem Druck eines Verfahrens wegen Steuerhinterziehung entsprechende Hinweise gab. Die Bundestagsverwaltung erklärte bislang dreizehn Mauss-Spenden für unrechtmäßig und erkannte in sechs Fällen auch schuldhaftes Verhalten der CDU: Aus mehreren Überweisungen der Kanzlei ging deutlich hervor, dass sie im Auftrag eines anonym bleibenden Mandanten bzw. einer ausländischen Firma handelte. Dies hätte die CDU anhand der Über-

weisungsbelege erkennen können und die Spenden zurückweisen müssen,<sup>10</sup> da Parteien keine weitergeleiteten Spenden annehmen dürfen, wenn das Geld erkennbar aus Auslandsvermögen oder von anonym bleibenden Geldgebern stammt.<sup>11</sup> Der verantwortliche Landesschatzmeister der CDU, der mit Mauss persönlich bekannte Peter Bleser (MdB), zog sich daraufhin von seinem Amt zurück, sein Bundestagsmandat behielt er.<sup>12</sup>

### Spendenweiterleitung erleichtert Spendenwäsche

Das Vorgehen von Mauss legt nahe, dass die Publizität sogar parteiintern so gering wie möglich gehalten werden sollte. Tatsächlich wirft es Fragen auf, wenn jemand Geld aus einem Steuerbetrugsparadies bzw. von einer so schillernden Figur annimmt.<sup>13</sup>

In den Fällen, in denen die Bundestagsverwaltung kein schuldhaftes Verhalten der CDU erkennt, hatte die Anwaltskanzlei nach eigener Aussage „vergessen“, einen Hinweis auf die Herkunft des Geldes anzugeben. Dies wirft ein Schlaglicht darauf, wie leicht Spendenwäsche in Deutschland möglich ist: Es genügt, zuverlässig „vergessliche“ Strohleute zu finden.

### Verdeckte Parteispender durch Strohleute: Der Fall Regensburg

Der Regensburger Korruptionsskandal, im Rahmen dessen erstmals ein amtierender Oberbürgermeister einer deutschen Großstadt verhaftet wurde, basiert ebenfalls auf Spendenstückelung und der Einschaltung von Strohleuten. Im Sommer 2016 wurde bekannt, dass während des Regensburger OB-Wahlkampfes aus dem Umfeld von drei Immobilienunternehmen über 600.000 Euro an

<sup>8</sup> Das Geflecht umfasst die Deutsche Vermögensberatung AG, Deutsche Vermögensberatung Holding, Allfinanz Deutsche Vermögensberatung, UBG Unternehmensberatung und Betreuung GmbH, Bundesverband Deutscher Vermögensberater sowie den 2014 verstorbenen Unternehmensgründer Reinfried Pohl.

<sup>9</sup> Daten für 2015 liegen aufgrund der späten Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der Parteien noch nicht vor (Stand Juni 2017).

<sup>10</sup> Vgl. „Fall Mauss: CDU Rheinland-Pfalz akzeptiert Strafzahlung für illegale Parteispender“, Allgemeine Zeitung/Rhein Main Presse Online vom 05.04.2017: [http://www.allgemeine-zeitung.de/politik/rheinland-pfalz/cdu-rheinland-pfalz-akzeptiert-strafzahlung-fuer-illegale-parteispenden\\_17800705.htm](http://www.allgemeine-zeitung.de/politik/rheinland-pfalz/cdu-rheinland-pfalz-akzeptiert-strafzahlung-fuer-illegale-parteispenden_17800705.htm)

<sup>11</sup> Vgl. PartG §25 (2) Zf. 3a sowie Zf. 6.

<sup>12</sup> Vgl. „Peter Bläser hört als CDU-Schatzmeister auf“, SWR.de vom 09.11.2016: <http://www.swr.de/swraktuell/tp/rueckzug-mitten-in-spendenaffaere-peter-bleser-hoert-als-cdu-schatzmeister-auf/-/id=1682/did=18455502/nid=1682/ryahm3/>

<sup>13</sup> „Ein Leben, spannender als James Bond“, Süddeutsche Zeitung Online vom 23.09.2016: <http://www.sueddeutsche.de/politik/heimagent-werner-mauss-ein-leben-spannender-als-james-bond-1.3175734?reduced=true>

den SPD-Ortsverein des Wahlsiegers Joachim Wolbergs und rund 90.000 Euro an die örtliche CSU geflossen waren.<sup>14</sup> Im Gegenzug sollen lukrative Bauvorhaben und Posten an Unternehmen und Mitarbeiter/innen vergeben worden sein. Laut Staatsanwaltschaft besteht der Verdacht, dass Mitarbeiter/innen eines Bauunternehmens privat Beträge von jeweils zwischen 9.000 und 9.999 Euro spendeten und anschließend das Geld von ihrem Arbeitgeber als Gehaltszuschlag zurückerhielten.<sup>15</sup>

Das Strohleute-System kam nur ans Tageslicht, weil der bayrische SPD-Schatzmeister Thomas Goger, im Hauptberuf Staatsanwalt, wegen einer ungewöhnlichen Kreditvergabe Wolbergs' die Regensburger Finanzen prüfte, Verdacht schöpfte und Anzeige erstattete.<sup>16</sup> Joachim Wolberg wurde inzwischen aus der Untersuchungshaft entlassen und von seinem Amt suspendiert. Die Staatsanwaltschaft will ihre Ermittlungen bis Juli/August 2017 abgeschlossen haben. Auch gegen seinen Amtsvorgänger Hans Schaidinger (CSU) wird ermittelt. Zusätzlich läuft ein Prüfverfahren der Bundestagsverwaltung, in dem der SPD hohe Strafzahlungen drohen.

### Hohe Transparenzschwellen begünstigen Korruption

Möglich sind Fälle wie dieser auch, weil die Transparenzschwellen für Parteispenden zu hoch sind. Alle Spenden bis 10.000 Euro bleiben für die Öffentlichkeit anonym. Für die Organisation ver-

deckter Geldflüsse mittels Strohleuten ist entscheidend, ob diesen Anonymität garantiert ist oder nicht – denn nur wenige Menschen dürften bereit sein, sich öffentlich umfangreiche Zahlungen zurechnen zu lassen, die sie nicht aus eigener Tasche beglichen haben. Je höher die Transparenzschwelle, desto weniger Strohleute sind nötig. Bei niedrigen Schwellen hingegen wird die Organisation verdeckter Geldflüsse zu aufwendig oder auch ganz unmöglich. Schon aus Gründen der Korruptionsbekämpfung sollte deshalb die Veröffentlichungsschwelle für Parteispenden dringend abgesenkt werden.

Auch wenn keine Korruption vorliegt, ist die Einflussnahme auf die politische Gemengelage durch größere oder kontinuierliche Zuwendungen transparent zu machen. Dabei gilt es zu bedenken, dass selbst vierstelligen Beträge auf kommunaler Ebene erhebliches Gewicht haben können. So flossen auch im Wahlkampf um das Berliner Abgeordnetenhaus 2016 gestückelte Spenden aus der Bauindustrie an SPD und CDU. Die SPD wies mehrere dieser Spenden zurück, die CDU nicht.<sup>17</sup>

Die Politik ist bisher jedoch untätig geblieben, obwohl schon 2011 ein ähnlicher Vorgang bekannt geworden war: Der Spielautomaten-Unternehmer Paul Gauselmann hatte über 20 Jahre lang regelmäßig Bündel von Spendenschecks seiner leitenden Angestellten an Abgeordnete verschickt. Die Einzelspenden erfolgten

### Die Spitze des Eisbergs – Sponsoring vs. Spenden: Intransparente Geldflüsse an die Parteien

Im Jahr 2015 zahlte der  
Tabakkonzern Philip Morris

**98.319 €**

an die CDU.

**15%**

davon als Parteispende. Diese muss die CDU in ihrem Rechenschaftsbericht veröffentlichen.

**85%**

davon als Sponsoring. Diese Summe muss die Partei im Rechenschaftsbericht nur als Sammelposten verbuchen und keinem Geldgeber zuordnen.

Philip Morris veröffentlicht seine Sponsoring-Zahlungen ausnahmsweise freiwillig.

Die Zahlen sind vom Tabakkonzern in US\$ angegeben und von uns auf Grundlage gemittelter Jahreswerte in Euro umgerechnet worden.

<sup>14</sup> Vgl. „Staatsanwaltschaft nimmt Strohmänner ins Visier“, Bayerischer Rundfunk Online vom 20.06.2016: <http://www.br.de/nachrichten/oberpfalz/inhalt/parteispenden-regensburg-reaktionen-100.html>; „Panama an der Donau“, Spiegel 40/2016.

<sup>15</sup> Vgl. „Regensburger Oberbürgermeister Wolberg bleibt in Untersuchungshaft“, Süddeutsche Zeitung Online vom 18.01.2017: <http://www.sueddeutsche.de/bayern/oberpfalz-regensburger-oberbuergermeister-wolbergs-bleibt-in-untersuchungshaft-1.3337855>; „Palermo in der Oberpfalz“, Deutschlandfunk Kultur vom 12.04.2017: [http://www.deutschlandfunkkultur.de/korruptionsaffaere-in-regensburg-palermo-der-oberpfalz.1001.de.html?dram:article\\_id=383680](http://www.deutschlandfunkkultur.de/korruptionsaffaere-in-regensburg-palermo-der-oberpfalz.1001.de.html?dram:article_id=383680)

<sup>16</sup> Vgl. „Panama an der Donau“, Spiegel 40/2016.

<sup>17</sup> „Opposition greift Bausenator Geisel an“, Tagesspiegel Online vom 18.05.2016: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/wahlkampfspenden-der-spd-opposition-greift-bausenator-geisel-an/13607568.html>; „SPD und CDU schweigen sich zu Groth-Spenden aus“, RBB Online vom 19.05.2016: <https://www.rbb-online.de/politik/beitrag/2016/05/auch-zwei-spd-kreisverbaende-erhielten-spenden-von-groth.html>

<sup>18</sup> Vgl. „Gauselmann Gruppe“, Lobbypedia.de: [https://lobbypedia.de/wiki/Gauselmann\\_Gruppe#Trickreiches\\_und\\_intransparentes\\_Parteispenden-System](https://lobbypedia.de/wiki/Gauselmann_Gruppe#Trickreiches_und_intransparentes_Parteispenden-System)

auf Anweisung des Firmenchefs, lagen jeweils unter der Veröffentlichungsschwelle und summierten sich jährlich auf 50.000 bis 70.000 Euro. Insgesamt flossen so mehr als eine Million Euro verdeckt an Union, SPD, FDP und Grüne. Ziel der Spenden war es einem internen Aktenvermerk zufolge, die Spielverordnung zu beeinflussen. Diese wurde nach der Bundestagswahl 2005 in Gauselmanns Sinn geändert. Nach geltendem Recht wären die Spenden nur dann zu beanstanden, wenn Gauselmann seinen Angestellten das Geld zurückerstattet hätte. Dafür fand die Staatsanwaltschaft bei der Durchsuchung der Firmenbüros jedoch keine Belege.<sup>18</sup>

### Sponsoring-Praxis: Nicht im Sinne des Grundgesetzes

Das Bundesverfassungsgericht erklärte 1992 die Steuerabzugsfähigkeit von Parteispenden juristischer Personen für verfassungswidrig.<sup>19</sup> Sponsoring jedoch ist steuerlich als Betriebsausgabe abzugsfähig. Dies ist vermutlich ein Grund dafür, dass seither viele Unternehmen und Verbände Parteisponsoring für sich entdeckt haben. Hinzu kommt, dass die Parteien über Sponsoringzahlungen keine konkrete Rechenschaft ablegen müssen: Beträge in beliebiger Höhe können fließen, ohne dass sich Sponsoren und Parteien öffentlich dazu bekennen müssen. Das läuft dem Transparenzauftrag des Grundgesetzes zuwider.

Dabei bietet Sponsoring die Möglichkeit, sehr viel gezielter als durch Spenden Einfluss auf politische Entscheider zu nehmen – denn Sponsoring ist stets mit einer Gegenleistung der Partei verbunden. Diese besteht in der Regel darin, dass die Partei es dem sponsernden Unternehmen oder Verband ermöglicht, sich selbst und die eigenen politischen Anliegen bei Parteiveranstaltungen oder in Parteimedien darzustellen. Der Sponsor kauft sich somit eine Chance, besonderen Zugang zu Entscheidungsträger/innen zu bekommen.

### Parteitagssponsoring: Nur die Spitze des Eisbergs

Parteitage haben inzwischen überwiegend den Charakter von Industriemessen angenommen, auf denen sich bei den großen Parteien jeweils rund einhundert zahlende Aussteller aus der Wirtschaft tummeln. Parteitagssponsoring ist jedoch nur die Spitze des Eisbergs. Auch zahlreiche kleinere Veranstaltungen der Parteien, ihrer Untergliederungen, Arbeitsgemeinschaften, Jugendorganisationen, Fraktionen, Unternehmen oder assoziierten Vereine werden mit jeweils vier- bis fünfstelligen Beträgen gesponsert. Zudem ist Sponsoring nicht immer anlassbezogen, sondern dient zuweilen der direkten Finanzierung von Infrastruktur. So lässt sich die CDU/CSU-Mittelstandsvereinigung ihre Geschäftsstelle von Unternehmen wie McDonalds und Verbänden wie dem der Rauchtabakindustrie sponsern.<sup>20</sup>



Foto: ZDF/Frontal 21

Das ZDF-Magazin Frontal21 deckte im November 2016 auf, dass eine SPD-Agentur exklusive Treffen mit SPD-Spitzenpolitikern für mehrere Tausend Euro anbot. Das Bild zeigt Justizminister Maas bei einem solchen Lobbytreffen im Berliner Restaurant „Il Punto“.

Nur in seltenen Fällen geben Parteien und Sponsoren Anhaltspunkte, die den Umfang des Sponsoringgeschäfts ahnen lassen. Die SPD nimmt nach eigenen Angaben rund eine halbe Million Euro pro Parteitag an Sponsorengeldern ein.<sup>21</sup> Der langjährige Großspender BMW erklärte 2014, komplett von Spenden auf Sponsoring umzustellen, und sponserte nach eigenen Angaben im Jahr 2015 elf Veranstaltungen von CDU, CSU, SPD und Grünen.<sup>22</sup> Während BMW über das Finanzvolumen schweigt, publiziert der Tabakkonzern Philip Morris International (PMI) seine Sponsoringzahlungen im Internet.<sup>23</sup> Sie nahmen in den letzten Jahren stetig zu und übersteigen die weiterhin umfangreiche Spendentätigkeit des Konzerns inzwischen um ein Vielfaches. In den Jahren 2010 bis 2015 sponsorte PMI die Unionsparteien, SPD und FDP mit insgesamt 544.087 Euro. Dem standen 357.781 Euro Spenden gegenüber. Das Übergewicht des Sponsoring nimmt dabei zu: In den letzten beiden Jahren flossen 220 Prozent der Spendensumme zusätzlich als Sponsoring. In der Einzelfallbetrachtung wird das Verhältnis noch extremer: Die CDU etwa erhielt 2015 rund 98.000 Euro von PMI – davon nur 15 Prozent als veröffentlichungspflichtige Spende, aber 85 Prozent als Sponsoring, über das sich im CDU-Rechenschaftsbericht keine Zeile findet.

### Käuflicher Zugang zu Politiker/innen: Der Fall „Rent-a-Sozi“

Schon 2010 wurde bekannt, dass Treffen mit Spitzenpolitiker/innen in Deutschland gegen Geld zu haben sind. Damals hatte die CDU unter dem Deckmantel des Parteisponsorings zahlungskräftigen Interessent/innen Termine mit Ministerpräsidenten angeboten („Rent-a-Rüttgers“, „Rent-a-Tillich“).<sup>24</sup> Auch der SPD-eigene vorwärts-Verlag lud Lobbyist/innen, die kostspielige Anzeigen in der Parteizeitung schalteten, zu vertraulichen „Kamingesprächen“ mit Politiker/innen ein.<sup>25</sup> Trotz breiter öffentlicher Kritik, unter anderem von Bundestagspräsident Lammert und Kanzlerin Merkel, schob der Gesetzgeber solchen Praktiken keinen Riegel vor.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> Vgl. BVerfGE 85, 264.

<sup>20</sup> Die Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU/CSU führt „Unterstützer der neuen Geschäftsstelle“ auf ihrer Internetseite auf: <http://www.mit-bund.de/geschaeftsstelle> (abgerufen am 08.06.2017).

<sup>21</sup> Frontal21 vom 22.11.2016. Online unter: <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/frontal-21-vom-22-november-2016-100.html>

<sup>22</sup> E-Mail von Nicola Brüning, Leiterin BMW-Konzernrepräsentanz Deutschland, 09.12.2016.

<sup>23</sup> PMI-Webseite: <https://www.pmi.com/our-business/about-us/standards/transparency> (Spenden unter „Political“, Sponsoring unter „Other“) (abgerufen 04.05.2017); vgl. auch „Wie der Tabakkonzern Philip Morris die Parteien sponsert“, LobbyControl.de: <https://www.lobbycontrol.de/2016/12/philip-morris/>

<sup>24</sup> Vgl. „NRW-CDU verkauft Gesprächstermine mit Rüttgers“, Spiegel Online vom 20.02.2010: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angebot-an-sponsoren-nrw-cdu-verkauft-gespraechstermine-mit-rue-tgers-a-679130.html>; „Auch Sachsens Ministerpräsident Tillich lässt sich vermarkten“, Spiegel Online vom 27.02.2010: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/sponsoring-affaere-bei-der-cdu-auch-sachsens-minister-praesident-tillich-laesst-sich-vermarkten-a-680675.html>

<sup>25</sup> Vgl. „Auch SPD-Politiker werden vermarktet“, Spiegel Online vom 23.02.2010: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/nrw-landtagswahl-auch-spd-politiker-werden-vermarktet-a-679676.html>

<sup>26</sup> Vgl. „Parteisponsoring“, Lobbypedia.de: [https://lobbypedia.de/wiki/Parteisponsoring#Politische\\_Debatte](https://lobbypedia.de/wiki/Parteisponsoring#Politische_Debatte)



*Der „Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der bürgerlichen Freiheiten“ hat für die AfD bei mehreren Landtagswahlen massiv Wahlwerbung in Millionenhöhe gemacht. Auf dem Bild: Plakate des Vereins in der Kölner Innenstadt im Vorfeld der NRW-Landtagswahl.*

## VERDECKTE WAHLKAMPFHILFEN: ANONYME MILLIONEN FÜR DIE AfD<sup>30</sup>

Eine weitere Möglichkeit zur Umgehung des Transparenzgebots stellen sogenannte „Parallelaktionen“ dar: Von einer Partei unabhängige Dritte finanzieren Maßnahmen, die der Partei zugute kommen. Die Transparenzregeln greifen bisher nur, wenn die Partei sich diese Maßnahmen ausdrücklich zu eigen macht oder nachgewiesenermaßen in ihre Planung involviert ist.

Dies machen sich seit Anfang 2016 unbekannte Unterstützer/innen der AfD zunutze. Sie haben bei inzwischen sieben Landtagswahlkämpfen Wahlwerbung zugunsten der AfD im Wert von mehreren Millionen Euro gemacht. Konkret geht es um Millionen von Wahlwerbezeitungen, tausende Großplakate, Google-Anzeigen sowie Werbespots im Internet. Ähnliches ist für den Bundestagswahlkampf zu erwarten. Als Organisator tritt ein „Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und bürgerlichen Freiheiten“ auf, hinter dem zweifellos Großspender stehen.

Die als Briefkastenfirma gegründete Konstruktion trat Anfang 2016 erstmals in Erscheinung und brachte aus dem Stand fast eine Million Euro in die Landtagswahlkämpfe in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg ein. Sie trat öffentlich als vermeintlicher „e.V.“ auf, der um Kleinspenden warb und steuermindernde Spendenbescheinigungen versprach, ohne jedoch über einen Eintrag ins Vereinsregister, ein Konto oder gar die Anerkennung des Finanzamts zu verfügen. Auch nach der im Herbst 2016 erfolgten Gründung als Verein erweist sich dessen Behauptung, auf Spenden von 14.000 Unterstützer/innen zurückgreifen zu können, bei näherer Betrachtung als dubios. Recherchen von „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, „Spiegel“ und ZDF zufolge gibt

es Hinweise darauf, dass die Vereinsaktivität aus der bzw. über die Schweiz gesteuert wird.<sup>31</sup> Eine direkte Parteienfinanzierung durch ausländische Geldgeber ist in Deutschland weitgehend verboten – so dürfen Parteien Spenden von ausländischen Staatsangehörigen nur bis zu einer Höhe von 1.000 Euro annehmen.

Sprecher des „Vereins“ haben wiederholt bestätigt, dass er anonym bleiben wollenden Unterstützer/innen der AfD zur Umgehung des Parteiengesetzes dient.<sup>32</sup> Die AfD bestreitet, in die Maßnahmen involviert zu sein, ihr Finanzvolumen oder die Geldgeber zu kennen, obwohl sie offensichtlich Verbindungen zu dem Verein pflegt und sich nicht von dessen Aktivitäten distanziert. Die Bundestagsverwaltung hat die Fälle zwar geprüft, kann jedoch mangels rechtlicher Kompetenzen keine konkreten Ermittlungen einleiten. Anders als etwa die britische Aufsichtsbehörde kann die Bundestagsverwaltung weder Hausdurchsuchungen vornehmen noch Rechner beschlagnahmen.<sup>33</sup> Das Parteiengesetz sieht nur vor, dass Ungereimtheiten in Rechenschaftsberichten Anlass für eine Strafanzeige sein können (§ 31d PartG) – damit könnten Vorgänge im Jahr 2016 erst 2018, Vorgänge im Jahr 2017 erst 2019 ermittelt werden. Bundestagspräsident Lammert äußerte sich in seinem Bericht zur Parteienfinanzierung besorgt darüber, „dass eine politische Wahlkampagne möglich ist, deren Hintermänner und Finanziere gänzlich unbekannt sind“ und schlug vor, „Parallelaktionen“ durch neue Regelungen in den Wahlgesetzen von Bund und Ländern transparent zu machen.<sup>34</sup> Die Parteien schweigen bisher dazu. Angesichts des immensen Schadens für die Demokratie, den anonym finanzierte Wahlkampagnen bedeuten, darf das nicht länger so bleiben.

<sup>30</sup> Für Quellsammlung siehe „Verein zur Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit und der bürgerlichen Freiheiten“, Lobbypedia.de: [https://lobbypedia.de/wiki/Verein\\_zur\\_Erhaltung\\_der\\_Rechtsstaatlichkeit\\_und\\_der\\_b%C3%Brgerlichen\\_Freiheiten](https://lobbypedia.de/wiki/Verein_zur_Erhaltung_der_Rechtsstaatlichkeit_und_der_b%C3%Brgerlichen_Freiheiten)

<sup>31</sup> „AfD: Hilfe aus der Schweiz“, Spiegel vom 25.03.2017; „Internationale Solidarität für die AfD“, FAZ Online vom 24.04.2017: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/machen-auslaendische-nationalisten-werbung-fuer-die-afd-14983480.html?printPageArticle=true>; Frontal 21 vom 16.05.2017: <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/das-diskrete-helfernetzwerk-der-afd-100.html>

<sup>32</sup> „Zwölf Millionäre spendieren der AfD Wahlwerbung“, Bild Online vom 03.03.2016: <http://www.bild.de/politik/inland/alternative-fuer-deutschland/bekommen-wahlkampfhilfe-von-millionaeren-44779754.bild.html>; „AfD: Hetz-Flyer schüren Verdacht auf illegale Parteispende“, Spiegel Online vom 05.03.2016: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-verdacht-auf-illegale-parteispende-a-1080705.html>; „Kleine, feine Denkfabrik“, Junge Freiheit Online vom 13.01.2017: <https://www.rechtundfreiheit.de/2017/01/12/kleine-feine-denkfabrik/>

<sup>33</sup> Zur britischen Regelung siehe: Political Parties, Elections and Referendums Act § 146, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/146>. Die unabhängige Regulierungsbehörde veröffentlicht Spenden, Sponsoring und Wahlkampffinanzierung durch Dritte auf ihrer Webseite: <https://www.electoralcommission.org.uk/>

<sup>34</sup> Vgl. Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes, Bundestags-Drucksache 18/10710, S. 50. Online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/107/1810710.pdf>



Die Quittung für diese Untätigkeit bekam die Öffentlichkeit im Herbst 2016 in Form der „Rent-a-Sozi“-Affäre präsentiert. Recherchen des ZDF-Magazins „Frontal 21“ deckten auf, dass eine SPD-Tochterfirma, die PR- und Lobbyagentur NWMD, Lobbyist/innen unter dem Titel „vorwärts-Gespräche“ Zugang zu vertraulichen Gesprächen mit SPD-Spitzenpolitiker/innen anbot. Kostenpunkt: 3.000 bis 7.000 Euro. Die SPD dementierte später, dass die Lobbyist/innen dabei ihre Gesprächspartner/innen namentlich bestimmen konnten. Fakt ist aber: Nach Angabe des gewünschten Interessengebiets vermittelte die SPD-Agentur Termine mit den für das Thema einschlägigen Entscheidungsträger/innen. Die Ausrichtung eines Parlamentarischen Abends mit Politiker/innen und Ministerialbeamten/innen zu einem Thema nach Wunsch offerierte die Agentur für 35.000 Euro. Auch der SPD-Verein „Seeheimer Kreis“ bot den Kontakt zu Spitzenpolitiker/innen gegen Zahlung vierstelliger Beträge an. Dabei wurde sichtbar, dass für Sponsoring typische Vorgänge wie die Ausweisung eines Firmenlogos oder das Auslegen von Werbemitteln als Deckmantel dienen, um einem Kontaktgeschäft einen vordergründig ordnungsgemäßen Rahmen zu geben.

### Politische Konsequenzen fehlen noch

Nach Bekanntwerden der Vorgänge wurden der zuständige Mitarbeiter der SPD-Tochterfirma entlassen und ihre Geschäftsführer/in abberufen. Soweit ersichtlich, stellte die Firma ihren – Interessenkonflikte begünstigenden – Geschäftsbereich „Lobbyismus“ ein. Die SPD bestreitet, Geld mit den „vorwärts-Gesprächen“

verdient zu haben. Im Gegenteil: Ihre Firma habe damit Verluste erwirtschaftet. Die in der „Rent-a-Sozi“-Affäre involvierten Politiker/innen profitierten persönlich nicht von den Geschäften.<sup>27</sup> Ihnen ist auch zu glauben, dass sie von den Geldflüssen nichts wussten. Jedoch zeigt ihr Desinteresse an finanziellen Verflechtungen einen Mangel an Sensibilität und eine Gewöhnung an die einseitige Überrepräsentanz zahlungskräftiger Interessen bei Gesprächsterminen und Veranstaltungen.

Als politische Konsequenz aus der Affäre legte die SPD einen Gesetzentwurf vor, der das Parteiengesetz um Transparenzregeln für Sponsoring ergänzen soll. Die erste Fassung des Entwurfs überzeugt nicht: Die vorgesehenen Transparenzschwellen sind zu hoch, um das naturgemäß in eine Vielzahl von Beträgen „gestückelte“ Sponsoring zu erfassen. Parteieigene Firmen und assoziierte Vereine werden keiner Transparenzpflicht unterworfen. Es fehlt auch ein ausdrückliches Verbot für Parteien, vertrauliche Politikergespräche unter dem Deckmantel des Sponsoring zu verkaufen. Laut SPD überarbeitet sie den Gesetzentwurf derzeit. Danach sollen die Transparenzschwellen bis auf eine Bagatelldgrenze von 500 bis 1.000 Euro abgesenkt werden. Unklar ist, ob die SPD auch bei den weiteren Schwachpunkten nachbessert. Die Notwendigkeit dafür hatte auch Bundestagspräsident Lammert in seinem jüngsten Bericht zur Parteienfinanzierung unterstrichen.<sup>28</sup> Die Führung der Union allerdings sieht keinerlei gesetzgeberischen Handlungsbedarf beim Sponsoring.<sup>29</sup>

## Politischer Handlungsbedarf

Der Reformstau bei der Parteienfinanzierung ist enorm. Daran hat auch die Novelle des Parteiengesetzes 2015 nichts geändert. Die Möglichkeiten zur Umgehung der schwachen Transparenzvorschriften sind weithin bekannt. Es ist davon auszugehen, dass sie noch häufiger und noch stärker ausgenutzt werden. Die nächste Bundesregierung muss zügig handeln, auch um verlorengegangenes Vertrauen in die Parteiendemokratie wieder zurückzugewinnen. Für eine transparentere Parteienfinanzierung fordert LobbyControl:

### 1. Mehr Transparenz für Parteispenden:

Die Veröffentlichungsschwellen für Parteispenden müssen deutlich gesenkt werden. Spenden ab 10.000 Euro sollten sofort nach Spendeneingang offengelegt, Zuwendungen ab 2.000 Euro namentlich in den Rechenschaftsberichten der Parteien genannt werden. Spenden an Untergliederungen einer Partei sollten als solche gekennzeichnet, um die gezielte Förderung einzelner Gebietsverbände bzw. Politiker/innen transparent zu machen.

### 2. Parteispensing im Parteiengesetz regeln:

Alle Sponsoringzahlungen sollten unter Angabe von Sponsor, Summe und Anlass offengelegt werden – ab 10.000 Euro unmit-

telbar, ab 2.000 Euro in den Rechenschaftsberichten. Der Verkauf vertraulicher Politikergespräche sollte dabei explizit verboten werden. Die Regelungen müssen ebenso Sponsoring erfassen, das über parteieigene Firmen oder assoziierte Vereine abgewickelt wird.

### 3. Obergrenzen:

Spenden und Sponsoring sollten auf maximal 50.000 Euro pro Spender bzw. Sponsor, Partei und Jahr begrenzt werden.

### 4. Parallelaktionen transparent machen / Schlupflöcher schließen:

Die Finanzierung von Wahlkampfmaßnahmen durch Dritte sollte einer Parteispenden vergleichbaren Transparenzpflicht unterworfen werden.

### 5. Bessere Kontrolle:

Ein unabhängiges Gremium mit stärkeren Kontrollbefugnissen sollte die Einhaltung der Regeln überwachen. Wir brauchen eine öffentliche Datenbank mit allen Spenden- und Sponsoringdaten. (as)

<sup>27</sup> Vgl. SPD-Dossier: Wesentliche Ergebnisse der internen Untersuchung zur Klärung der im Bericht des Politikmagazins Frontal 21 erhobenen Vorwürfe gegenüber der Arbeit der Agentur Network Media (NWMD), [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges\\_Papiere\\_et\\_al\\_/20161222\\_Dossier\\_NWMD.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges_Papiere_et_al_/20161222_Dossier_NWMD.pdf) (abgerufen am 06.06.2017).

<sup>28</sup> Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien sowie über die Entwicklung der Parteienfinanzen gemäß § 23 Absatz 4 des Parteiengesetzes, Bundestags-Drucksache 18/10710, S. 116 f. Online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/10710/1810710.pdf>

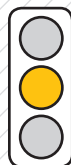
<sup>29</sup> Dr. Philip Murmann, MdB, Rede im Deutschen Bundestag, 01.12.2016, Plenarprotokoll der 206. Sitzung, S. 88 ff.; <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/18/18206.pdf>; Helmut Brandt, MdB/Justiziar der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, mdl. Stellungnahme beim Symposium des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung Düsseldorf, 29.04.2017.

## Nebentätigkeiten: Einfallstor für Interessenkonflikte

Nebentätigkeiten sorgen aufgrund möglicher Interessenkonflikte in vielen Arbeitsverhältnissen für lebhafte Auseinandersetzungen. Dies gilt insbesondere für Inhaber/innen öffentlicher Mandate oder Ämter, da hier direkte Auswirkungen auf politische Prozesse möglich sein können. Wichtig ist daher ein angemessener Regelungsrahmen, der zum einen Transparenz herstellt und zum anderen einen Umgang Interessenkonflikten definiert.

Seit Beginn der Legislaturperiode gelten neue Offenlegungspflichten für die Nebeneinkünfte von Abgeordneten. Das ist ein Fortschritt in Hinblick auf die Transparenz. Beim Umgang mit Interessenkonflikten besteht aber weiter Handlungsbedarf.

### UNSERE BEWERTUNG



→ Die Ampel zur Bewertung der Politik der schwarz-roten Koalition steht deshalb auf Gelb.

## Hintergrund

Im Abgeordnetengesetz heißt es zwar eindeutig: „Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages.“<sup>1</sup> Jedoch können Bundestagsabgeordnete selbst entscheiden, ob sie darüber hinaus Nebentätigkeiten nachgehen oder nicht – wobei hinsichtlich der Nebeneinkünfte oder des zeitlichen Aufwands keine Höchstgrenzen festgelegt sind. Da das Abgeordnetenmandat von vornherein zeitlich beschränkt ist und Abgeordnete laut Grundgesetz unabhängig und nur ihrem Gewissen verpflichtet sein sollen, genießen Abgeordnete hier viele Freiheiten. Eine Nebentätigkeit kann in der begrenzten Fortführung eines Berufes neben dem Mandat bestehen, um den Anschluss nicht zu verlieren. Sie kann ebenfalls dazu geeignet sein, die politische Erfahrungswelt des Abgeordneten mit anderen gesellschaftlichen Sphären zu verknüpfen.

Nebentätigkeiten können aber auch Möglichkeiten für Lobbyeinfüsse eröffnen. Zwar gehört es zur Aufgabe einer/s Abgeordneten, politische Interessen am Gemeinwohl orientiert zu vertreten und auch parteiisch zu handeln. Doch sollte dies nicht in Verbindung mit finanziellen oder anderweitigen Anreizen stehen. Problematisch wird es vor allem, wenn die/der Nebenarbeitgeber/in ein konkretes Interesse an der politischen Arbeit der/s Abgeordneten hat. Daher sind solche Tätigkeiten besonders kritisch zu betrachten, die zwar nicht offiziell, aber doch erkennbar, einen Bezug zum Abgeordnetenmandat aufweisen. Hält ein/e Finanzpolitiker/in nach Mandatsantritt plötzlich viele hochdotierte Vorträge bei Finanzdienstleistern, ist dies zwar rechtlich in Ordnung, wirft aber die Frage nach einem Interessenkonflikt auf. Am deutlichsten ist der Interessenkonflikt bei Abgeordneten, die in ihrer Nebentätigkeit Aufgaben nachgehen, zu denen die Vertretung politischer Interessen gehört. Sie sind damit bezahlte Interessenvertreter/innen, etwa als Vorsitzende eines Verbandes.

### Transparenz allein reicht nicht

Umso wichtiger ist, dass Nebentätigkeiten und damit verbundene Einkünfte für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sind. Nur so kann überhaupt eine Kontrollfunktion ausgeübt werden. Transparenz ist aber auch für die anderen Abgeordneten wichtig, damit ein Ausschuss oder die Fraktion Interessenkonflikte überhaupt erkennen und benennen können. Dennoch reicht Transparenz gerade dort nicht aus, wo Abgeordnete nebenbei als Lobbyist/innen arbeiten. Der Interessenkonflikt scheint hier kaum auflösbar, zumal wenn Interessenvertretung und Mandatsausübung sich inhaltlich überschneiden. Einen formalen Ausschluss von Beratungen oder Entscheidungen aufgrund von Interessenkonflikten kennt der Deutsche Bundestag allerdings nicht. Hier fehlen klare Befangenheits- und Unvereinbarkeitsregeln, die in schwerwiegenden Fällen für Abgeordnete gelten.

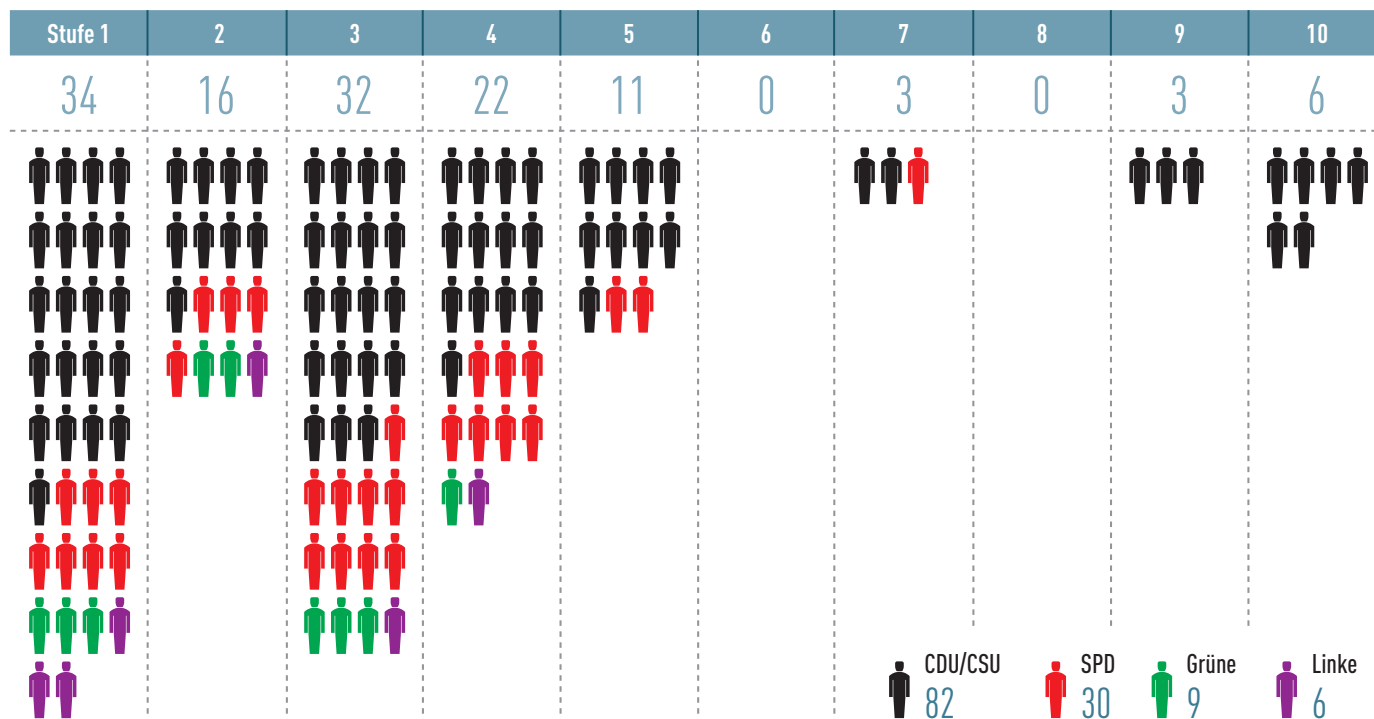
### Das 10-Stufen-System

Stufe 1	1.000 – 3.500 €
Stufe 2	3.500 – 7.000 €
Stufe 3	7.000 – 15.000 €
Stufe 4	15.000 – 30.000 €
Stufe 5	30.000 – 50.000 €
Stufe 6	50.000 – 75.000 €
Stufe 7	75.000 – 100.000 €
Stufe 8	100.000 – 150.000 €
Stufe 9	150.000 – 250.000 €
Stufe 10	über 250.000 €

Seit Beginn dieser Legislaturperiode müssen Bundestagsabgeordnete ihre Nebeneinkünfte in zehn Stufen offenlegen, die nach oben hin immer größer werden. Stufe 10 ist zudem nach oben offen. Dennoch ein deutlicher Fortschritt: Bis 2013 gab es nur drei Stufen.

<sup>1</sup> Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestags – Abgeordnetengesetz (AbgG), § 44a.

## Abgeordnete und Nebeneinkünfte nach „Stufen“ und Fraktionen 2015–2017



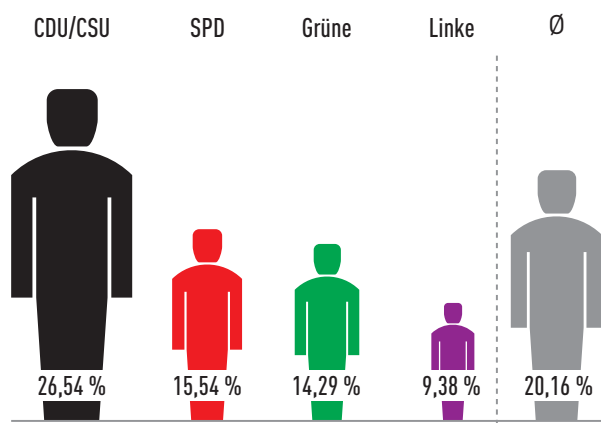
Die Tabelle gibt Auskunft darüber, wie viele Abgeordnete im Zeitraum 2015–2017 mindestens einer bezahlten Nebentätigkeit oberhalb der Bagatellgrenze von 1000 Euro (bei einmaligen oder monatlichen Einkünften) nachgingen. Bei jährlichen Einkünften beträgt diese Schwelle 10.000 Euro. Erhielt ein Abgeordneter Einkünfte aus mehreren Tätigkeiten, wurde nur die höchste Einkommensstufe berücksichtigt.

Quelle: Bundestag.de/ eigene Auswertung

## Entwicklung in dieser Legislaturperiode

Die Verhaltensregeln für Abgeordnete hinsichtlich ihrer Nebentätigkeiten – sie sind ein Teil der Geschäftsordnung des Bundestags – haben sich seit Beginn der Legislaturperiode nicht verändert. Die Abgeordneten müssen demnach Nebeneinkünfte in zehn Stufen offenlegen, wobei die höchste Stufe ein Einkommen von 250.000 Euro und mehr umfasst. Im Zeitraum 2015 bis 2017 gingen 127 Abgeordnete (Stand Juni 2017) mindestens einer bezahlten Nebentätigkeit nach (siehe Grafik).<sup>2</sup>

### Anteil der „Hinzuverdiener“ nach Fraktionen 2015–2017



Quelle: Bundestag.de/ eigene Auswertung

Anlass zur Debatte gaben neben einigen Großverdienern Abgeordnete, bei denen Nebenjob und Mandat in Beziehung zueinander standen. Beides war der Fall beim Anwalt Stephan Harbarth (CDU), der allein durch seinen Vorstandsposten bei der Kanzlei SZA Schilling, Zutt & Anschütz Rechtsanwalts AG über die Legislaturperiode verteilt mindestens eine Million Euro erhielt. Neben der Vorstandstätigkeit war Harbarth aber auch noch selbst für Mandant/innen tätig. Damit verdiente er in den Jahren 2014–16 zwischen 175.000 und 250.000 Euro. Für welche Mandant/innen der CDU-Politiker tätig war, bleibt allerdings unbekannt. Da noch nicht einmal die Branche genannt werden muss, aus der die Mandant/innen stammen, kann auch nicht eingeschätzt werden, ob hier Interessenkonflikte vorliegen. Ein Problem, das übrigens für alle Abgeordneten, die als Anwälte/Anwältinnen oder Berater/innen selbstständig arbeiten, gilt.

Bekannt hingegen ist, dass der VW-Konzern vor dem Hintergrund des Abgasskandals Harbarths Kanzlei SZA beauftragte. Harbarth gibt zwar an, nicht selbst für VW tätig gewesen zu sein. Dennoch besteht hier ein Interessenkonflikt: Schließlich muss Harbarth als SZA-Vorstand im Sinne seiner Kanzlei agieren und die Interessen von VW vertreten. Er war aber bis Juni 2016 auch Obmann im Rechts- und Verbraucherausschuss und musste in dieser Funktion das öffentliche Interesse im Fall VW wahren.

<sup>2</sup> Nicht mitgerechnet sind dabei Nebeneinkünfte aus Tätigkeiten in den Parteien und in Kommunen (zum Beispiel Bürgermeister/innen).

### Keine Regeln für Befangenheit

Auf Nachfrage der Fraktion der Linken an Bundestagspräsident Lammert, wie denn mit einem Fall wie diesem umzugehen sei, antwortete dieser, dass „nach geltendem Recht keine zwingenden Gründe für einen Ausschluss von Stimmrechten eines Abgeordneten bei Entscheidungen des Bundestages, die diesen selbst begünstigen können“<sup>3</sup>, vorliegen. Der Fall Harbarth macht insofern deutlich, dass in puncto Transparenz und beim Umgang mit Interessenkonflikten dringender Reformbedarf besteht.

Sicherlich kann es nicht die Lösung sein, Abgeordnete pauschal von Entscheidungen auszuschließen, wenn sie selbst indirekt betroffen sein könnten. Das würde schließlich für eine große Bandbreite an Entscheidungen gelten. Aber wenn sie oder ihr Arbeitgeber, Mandant oder Klient wie im Fall VW betroffen sind, sollte Befangenheit festgestellt werden können. Allein schon der Anschein, dass es zwischen Nebenjob und politischem Wirken einen Zusammenhang gibt, kann dem Ansehen des Parlaments schaden.

### Interessenkonflikt im Rüstungssektor

Sichtbar wird das auch beim CSU-Politiker Florian Hahn, der für seinen Aufsichtsratsposten bei der Industrieanlagen-Betriebsgesellschaft (IABG) in Ottobrunn allein im Jahr 2014 zwischen 15.000 und 30.000 Euro erhielt.<sup>4</sup> Bei Hahn ist der Interessenkonflikt zwischen seinem Bundestagsmandat und seinem IABG-Posten offensichtlich: Der CSU-Mann sitzt im Verteidigungsausschuss des Bundestages – und die IABG berät die Bundeswehr und ihre Lieferanten im Bereich Waffen und Rüstungsgüter. Recherchen des ARD-Magazins „Report Mainz“ und des „Spiegel“ zeigen: Hahn war als Berichterstatter im Parlament für viele Rüstungsprojekte mit IABG-Beteiligung direkt zuständig. Praktisch für das Unternehmen und wohl auch für Hahns Wahlkreis, in dem unter anderem der Airbus-Konzern tätig ist. In den IABG-Aufsichtsrat wurde Hahn übrigens erst berufen, nachdem er 2009 in den Bundestag eingezogen war.

Wie wenig Hahn zwischen seiner Rolle als Politiker und der des Industrievertreters trennt, zeigt noch ein anderes Beispiel. Als Vorsitzender des Arbeitskreises Außen- und Sicherheitspolitik der CSU veranstaltete Hahn Ende 2014 einen „Wehrtechnischen Kongress“. Ort: der Sitz der IABG. In der CSU-Broschüre „Bulletin Außen- und Sicherheitspolitik“, die kurz nach dem Kongress erschien, gibt es wiederum nur einen einzigen Anzeigenkunden: die IABG.

Ob Meteor-Raketen für den Eurofighter, das Luftabwehrsystem Meads oder die geplante europäische Kampfdrohne: Aus vertraulichen Unterlagen des Verteidigungsausschusses geht hervor, dass sich Hahn für gleich mehrere millionenschwere Projekte einsetzte, von denen die IABG als Auftragnehmer oder Dienstleister direkt profitieren sollte. Dennoch sagte Hahn dem „Spiegel“, er sehe „keinerlei Interessenkonflikte“ und orientiere sich „einzig und allein an den Interessen Deutschlands.“<sup>5</sup>

Wie Hahn das Interesse Deutschlands interpretiert, ist Sache des Abgeordneten. Der Fall macht aber deutlich: Die Beurteilung, ob ein Interessenkonflikt besteht oder nicht, kann nicht nur Sache der Abgeordneten sein.

### Kritik vom Europarat und Transparency International

Die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarats bemängelte daher zu Recht in einem Bericht vom Oktober 2014 den Umgang mit Interessenkonflikten im Bundestag. Ihre Forderung: Die Bundestagsverwaltung müsse Interessenkonflikte klarer definieren und eine eigene Stelle schaffen, die den Abgeordneten unter anderem schriftliche Handreichungen zum Thema sowie Beratung zum Umgang mit Interessenkonflikten bereitstellen sollte.<sup>6</sup>

Eine Studie von Transparency International Deutschland zu Interessenkonflikten im Bundestag kam im Dezember 2016 zu dem Schluss, dass bei etwa einem Sechstel der Bundestagsabgeordneten potenzielle Interessenkonflikte festzustellen sind.<sup>7</sup> Bei der Bewertung spielte eine Verbindung von Ausschussarbeit oder Führungsfunktion innerhalb einer Fraktion und einer entgeltlichen Nebentätigkeit eine Rolle. Dennoch hat die Große Koalition die Empfehlung von GRECO nicht aufgegriffen.

### Abgeordnete als Lobbyist/innen

Besonders deutlich sichtbar werden Interessenkonflikte, wenn neben dem Mandat Lobbytätigkeiten ausgeübt werden, die einen inhaltlichen Bezug zur politischen Tätigkeit der/s Abgeordneten aufweisen. Das ist etwa bei Rudolf Henke (CDU) der Fall. Henke ist stellvertretender Vorsitzender des Gesundheitsausschusses. Zugleich geht er mehreren bezahlten Nebentätigkeiten im Gesundheitssektor nach. Eine klare Lobbytätigkeit besteht in der Funktion des Vorsitzenden der Ärzte-Interessenvertretung „Marburger Bund“. Damit verdient Henke monatlich zwischen 3.500 und 7.000 Euro. Aufs Jahr gerechnet summieren sich seine Nebeneinkünfte auf 147.000 bis 309.000 Euro. Allein als Präsident der Ärztekammer Nordrhein bekommt er pro Jahr zwischen 84.000 und 180.000 Euro.

<sup>3</sup> „Bundestagspräsident: Auch befangene Abgeordnete dürfen abstimmen“, Süddeutsche Zeitung Online vom 24.11.2015: <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-bundestagspraesident-auch-befangene-abgeordnete-duerfen-abstimmen-1.2750961>

<sup>4</sup> Genauer lässt sich das aufgrund der recht groben Stufen nicht sagen. Für die Jahre 2015 und 2016 gibt Hahn kein Einkommen durch seinen Aufsichtsratsposten an. Dabei sitzt er laut Webseite der IABG (<http://www.iabg.de/unternehmen/fuehrung/>, Stand 06.06.2017) weiterhin in deren Aufsichtsrat. Auf unsere Anfrage dazu reagierte Hahns Bundestagsbüro nicht.

<sup>5</sup> Der Spiegel, 44/2016, S. 40 f.

<sup>6</sup> Vgl. GRECO 2014. Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte. Online unter: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639a>

<sup>7</sup> Vgl. Transparency International Deutschland, Pressemitteilung vom 09.12.2016. Online unter: [https://www.transparency.de/16-12-09\\_Transparenter-Umgang.2818.0.html](https://www.transparency.de/16-12-09_Transparenter-Umgang.2818.0.html)





Aktion von LobbyControl, Campact und Transparency International Deutschland für transparente Nebeneinkünfte.

Ebenfalls als Lobbytätigkeiten zu werten sind führende Positionen in Gewerkschaften. So etwa bei Martin Burkert (SPD). Burkert ist Vorsitzender des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur und zugleich Mitglied des geschäftsführenden Vorstands der EVG Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft. Von der EVG bekommt er zwischen 84.000 und 180.000 Euro im Jahr. Bur-

kerts Interessenhintergrund ist – ähnlich wie bei Henke – klar ersichtlich. Burkert ist Bahnbeamter, Henke Arzt. Dennoch wäre es geboten, ihre bezahlten Interessenvertretungen für die Zeit der Mandatsausübung ruhen zu lassen, um den Interessenkonflikt aufzulösen.

## NEBENTÄTIGKEITEN VON BEAMT/INNEN

Während über Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten immerhin öffentlich diskutiert wird, gilt dies bei einer für die Gesetzgebung ebenfalls wichtigen Personengruppe, den Ministerialbeamt/innen, kaum. Das liegt sicherlich auch daran, dass ihre Nebentätigkeiten nicht öffentlich sind. Da Beamte – anders als Abgeordnete – weisungsgebunden sind und ihre Nebentätigkeiten genehmigen lassen müssen, ist dies in Ordnung. Doch auch hier gibt es Ausnahmen: So sind bezahlte Vorträge nicht genehmigungspflichtig. Sie müssen der Dienststelle lediglich angezeigt werden. Dabei können hochdotierte

Vorträge durchaus zu Interessenkonflikten führen und illegitimen Einflussnahmen Tür und Tor öffnen. Eine auf Initiative des Obmanns der Grünen im Cum/Ex-Untersuchungsausschuss Gerhard Schick (siehe auch Exkurs zum Cum/Ex-Skandal ab S. 37) angefertigte Aufstellung der Bundesregierung zeigt etwa, dass ausgerechnet Beamte des Finanzministeriums zum Teil mehrere Tausend Euro für Vorträge erhielten – bezahlt von Wirtschaftskanzleien und Beratungsunternehmen, deren Kunden ein eindeutiges Interesse an den Informationen und Einflussmöglichkeiten eben jener Beamter haben.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Nebeneinkünfte in der Wirtschafts- und Finanzverwaltung in den Jahren 2011 bis 2015, Bundestags-Drucksache 18/8697. Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/086/1808697.pdf>

## Politischer Handlungsbedarf

Seit Beginn der Legislaturperiode sind die Abgeordneten-Nebeneinkünfte und ihre Herkunft transparenter, insbesondere bei Vortragshonoraren. Dennoch besteht dringender Reformbedarf beim Umgang mit Interessenkonflikten, wie auch die Staatengruppe gegen Korruption anmahnt. Die seit Oktober 2013 geltende, erweiterte Stufenregelung ist ein Fortschritt, aber immer noch zu wenig, um Interessenkonflikte ausreichend sichtbar zu machen. Wir brauchen klare Schranken für bestimmte Tätigkeiten oder Interessenverflechtungen. Handlungsbedarf besteht insbesondere in folgenden Punkten:

### 1. Abgeordnete mit Lobbytätigkeit:

Wenn Abgeordnete neben ihrem Mandat als Lobbyist/in beschäftigt sind, ist dies besonders problematisch. Es ist nicht davon auszugehen, dass sie frei entscheiden, während sie gleichzeitig als Lobbyakteur/innen ein konkretes Interesse durchsetzen möchten. Besonders brisant wird es, wenn die Lobbyarbeit in einem Bereich stattfindet, in dem die Abgeordneten auch politisch tätig sind und Verantwortung tragen. Transparenz reicht hier nicht aus. Wir fordern ein Verbot von bezahlten Lobbytätigkeiten neben dem Mandat.

### 2. Anwälte, Unternehmensberater, sonstige Freiberufler:

Abgeordnete, die nebenher als Anwalt/Anwältin oder Berater/in tätig sind, müssen keine Angaben über die Herkunft ihrer Einkünfte machen, da sie sich auf vertragliche oder gesetzliche Verschwiegenheitspflichten berufen können. Ähnliches gilt auch für Abgeordnete wie Klaus-Peter Willsch, der im März 2017 von Bundestagspräsident Lammert allerdings öffentlich ermahnt wurde.<sup>9</sup> Willsch hatte Einnahmen nicht korrekt angezeigt. Dabei muss er noch nicht einmal im Einzelnen offenlegen, von wem Werbeeinnahmen stammen, die er als Herausgeber seines „Rheingau-Taunus Monatsanzeigers“ erzielt.<sup>10</sup> Grundsätzlich gilt: Wenn Abgeordnete größere Summen von unbekannten Kund/innen oder Mandant/innen erhalten, wiegt das Informationsinteresse der Öffentlichkeit schwerer als das Interesse an geschäftlicher Verschwiegenheit. Der Interessenhintergrund von Selbstständigen, die in einer bestimmten Branche arbeiten, kann klar eingeschätzt werden. Bei allen anderen ist dies nicht der Fall. Wir fordern, dass zumindest die Branche, aus der Mandanten, Kunden oder Klienten stammen, offengelegt werden muss.

### 3. Umgang mit Interessenkonflikten:

Regeln zum Umgang mit Interessenkonflikten im Bundestag sind kaum vorhanden. Zwar greift § 6 der Verhaltensregeln die Frage der Interessenverknüpfungen auf, besagt aber lediglich, dass Abgeordnete als Mitglieder eines Ausschusses diese offenlegen müssen, sofern die Interessen nicht aus den ohnehin veröffentlichungspflichtigen Angaben hervorgehen. In der Praxis bleiben Inter-

senkonflikte ohne Konsequenz. Auch die Staatengruppe gegen Korruption kritisiert, dass § 6 „in der Praxis kaum Anwendung findet“ und „in verschiedener Hinsicht zu kurz“<sup>11</sup> greift. Notwendig ist eine klare Bestimmung, wann ein Interessenkonflikt vorliegt und was daraus folgt. Vor Ausschussberatungen sollten Interessenkonflikte formell festgestellt und veröffentlicht werden. Dies muss auch dann geschehen, wenn eine Interessenverknüpfung durch die veröffentlichungspflichtigen Angaben der Abgeordneten bereits prinzipiell erkennbar ist.

Jenseits der reinen Benennung von Interessenkonflikten sollte der Bundestag eine Befangenheitsregel entwickeln, nach der sich Abgeordnete mit gravierenden Interessenkonflikten aus bestimmten Prozessen heraushalten müssen, sofern der Konflikt nicht anderweitig gelöst werden kann.

### 4. Transparenz über Vermögen:

Außer aus Nebentätigkeiten können Interessenkonflikte auch aus Vermögenswerten oder Verbindlichkeiten der Abgeordneten erwachsen, etwa aufgrund von Unternehmensbeteiligungen. Die Ausführungsbestimmungen zu den Verhaltensregeln sehen eine Offenlegung solcher Beteiligungen erst ab 25 Prozent der stimmberechtigten Anteile an einer Kapital- und Personengesellschaft vor. Diese Grenze ist deutlich zu hoch. Zudem sollten nicht-stimmberechtigte Anteile an Unternehmen oder Fonds ab einer gewissen Größenordnung ebenfalls offengelegt werden, da auch sie zu einem Interessenkonflikt führen können.

### 5. Betragsgenaue Angaben:

Die erweiterte Stufenregelung gibt zwar Auskunft über die ungefähre Höhe der Nebeneinkünfte. Es bleiben aber deutliche Schwächen bestehen. Die Stufen sind zum Teil sehr grob – Stufe 4 etwa umfasst den Bereich zwischen 15.000 und 30.000 Euro –, und die höchste Stufe bleibt weiterhin nach oben offen. Wir fordern daher eine betragsgenaue Offenlegung der Nebeneinkünfte, wie es verschiedene europäische Länder seit langem vormachen.

### 6. Kontrolle und Durchsetzung:

Momentan gibt es keine unabhängige Kontrollinstanz, welche die Angaben der Abgeordneten zu ihren Nebentätigkeiten überprüft und gegebenenfalls sanktioniert. Bundestagspräsident und die Verwaltung könnten dies theoretisch machen – in der Praxis kommt dies aber kaum vor. Ein Punkt, den auch die Staatengruppe gegen Korruption in ihrem Bericht kritisiert. Hier gibt es zwei Lösungsmöglichkeiten: Entweder bekommt die Bundestagsverwaltung mehr Kapazitäten und setzt diese auch ein. Oder der Bundestag schafft eine neue, unabhängige Instanz, die diese Aufgabe übernimmt. (tl)

<sup>9</sup> Siehe „Feststellung eines Verstoßes gegen die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages durch den Abgeordneten Klaus-Peter Willsch“, Bundestags-Drucksache 18/11920. Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/119/1811920.pdf>

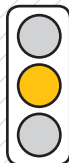
<sup>10</sup> Willsch stand bereits 2007 in der Kritik, als bekannt wurde, dass Rüstungsfirmen wie Airbus Anzeigen in dem konservativen Meinungsblättchen schalteten. Vgl. „Ein Hinterbänkler gerät unter Beschuss“, FAZ Online vom 23.07.2007: <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/region/klaus-peter-willsch-ein-hinterbaenker-geraet-unter-beschuss-1462260.html>

<sup>11</sup> GRECO 2014. Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, S. 18. Online unter: <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTM-Content?documentId=09000016806c639a>.

## Abgeordnetenkorruption: Reform ohne Biss

Deutschland präsentiert sich in Europa gern als politischer Vorreiter. Doch in Bezug auf die Bekämpfung von Korruption bei Abgeordneten ist die Bundesrepublik ein Nachzügler: Als letzter EU-Mitgliedstaat hat Deutschland die bereits 2003 unterzeichnete UN-Konvention gegen Korruption erst in dieser Legislaturperiode umgesetzt. Der bisherige mangelhafte Straftatbestand der Bestechung von Abgeordneten und Mandatsträger/innen von der kommunalen bis zur Bundesebene war der wesentliche Grund für die mehr als ein Jahrzehnt andauernde Hängepartie. Die neue gesetzliche Norm ist nun seit Herbst 2014 in Kraft – deutliche Schwächen in der Ausgestaltung geben aber weiter Anlass, an deren Wirksamkeit zu zweifeln.

### UNSERE BEWERTUNG



→ Unsere Bewertung der Politik der Großen Koalition: Der Reformstillstand wurde beendet, die Lösung überzeugt aber nicht. Die Ampel bleibt im Vergleich zu 2015 auf Gelb.

## Hintergrund

Laut Grundgesetz Art. 38 sollen Abgeordnete „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden“ und „nur ihrem Gewissen unterworfen“ sein. Daraus ergeben sich für Abgeordnete etwa im Vergleich zu Beamten viele Freiheiten. So dürfen Abgeordnete durchaus einseitig Partei für oder gegen eine Sache ergreifen und umfangreichen Nebentätigkeiten nachgehen, selbst wenn diese direkt mit ihrer politischen Arbeit zu tun haben (siehe Kapitel zu Nebentätigkeiten und Interessenkonflikten ab S. 30). Mit dieser Freiheit geht aber auch Verantwortung einher: Verantwortung, die eigene Rechtsstellung nicht zu missbrauchen, etwa indem politischer Einfluss gegen Geld oder andere Vorteile getauscht wird. Um dies auch rechtlich zu regeln und unter Strafe zu stellen, wurde 1994 der § 108e im Strafgesetzbuch (StGB) eingeführt. Der Gesetzge-

ber fasste den Straftatbestand aber so eng, dass der Paragraph in der Praxis weitgehend wirkungslos blieb. So musste konkret nachgewiesen werden, dass für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten in Parlament oder Gemeinderat Vorteile gewährt wurden. Andere eigentlich strafwürdige Handlungen berücksichtigte die Strafnorm dagegen nicht, zum Beispiel wenn Abgeordnete bestimmte Vorlagen oder Anträge einbrachten und sich dafür bezahlen ließen.

Diese enge Auslegung der Abgeordnetenbestechung hinderte Deutschland jahrelang daran, sowohl die UN-Konvention gegen Korruption als auch ein entsprechendes Übereinkommen des Europarats zu ratifizieren.<sup>1</sup>

## Politische Entwicklung

Während die Union zwei Legislaturperioden steif und fest behauptet hatte, eine Änderung des § 108e StGB sei nicht möglich, gelang es 2014 schließlich doch, den Paragraphen zu überarbeiten. Die SPD hatte sich zuvor dafür eingesetzt, die Reform des Straftatbestandes in den Koalitionsvertrag aufzunehmen.

Formell konnte die Große Koalition mit diesem Schritt gleich zu Beginn der Legislaturperiode den Anforderungen der internationalen Abkommen zur Korruptionsbekämpfung entsprechen.

Während der alte § 108e nur den direkten Kauf bzw. Verkauf von Stimmen zum Beispiel im Stadtrat unter Strafe stellte, weitete der neue den Tatbestand aus. Gemäß § 108e StGB i. d. F. v. 2014 macht sich nunmehr strafbar, wer als Mandatsträger „einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung“ für Handlungen in Ausübung des Mandats fordert, annimmt oder sich versprechen lässt. Handlungen in Ausübung des

Mandats gehen weit über das reine Stimmverhalten in Parlament oder Gemeinderat hinaus. Daher ist diese Ausweitung positiv zu bewerten. Auch dass ungerechtfertigte Vorteile für Dritte nun erfasst sind, ist ein Fortschritt.

### Viel Kritik am neuen Straftatbestand

Aber es gab auch viel Kritik am neuen Straftatbestand, unter anderem bei einer Anhörung von Sachverständigen im Bundestag.<sup>2</sup> Bedauerlicherweise nahm die Koalition diese aber nicht ernst. Das zeigt sich unter anderem daran, dass zwischen der Anhörung im Rechtsausschuss und der Beschlussfassung im Bundestag nur vier Tage lagen. Die zum Teil substanzielle Kritik der Sachverständigen fand damit keinen Niederschlag im Gesetz.

Ein erster Praxistest des neuen Gesetzes steht indes noch aus: Nach unseren Informationen hat bislang noch kein Gericht den nun seit gut zweieinhalb Jahren geltenden Straftatbestand verhandelt. Das

<sup>1</sup> Es handelt sich um das „Strafrechtsübereinkommen über Korruption“ des Europarats, das 2002 in Kraft trat. Online unter: <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

<sup>2</sup> Der Gesetzentwurf der Großen Koalition sowie die Stellungnahmen der Sachverständigen und das Wortprotokoll der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz vom 17.02.2014 finden sich hier: [https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a06/anhoeungen/Archiv/a06\\_001\\_Abgeordnetenbestechung](https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a06/anhoeungen/Archiv/a06_001_Abgeordnetenbestechung)

<sup>3</sup> Vgl. „Droht die Kürzung der Pension?“, Donaukurier Online vom 22.02.2017: <http://www.donaukurier.de/lokales/ingolstadt/Ingolstadt-DKmobil-Vorwurfe-gegen-Alfred-Lehmann-wochenn1082017-Droht-die-Kuerzung-der-Pension;art599,3329164>





2012 zeigte LobbyControl Angela Merkel die gelbe Karte wegen ihrer Blockade von Lobbyregulierungen. Diese Legislaturperiode hat sich im Bereich Abgeordnetenbestechung etwas bewegt – es bleibt aber noch viel zu tun.

könnte sich bald ändern: Aktuell ermittelt die Generalstaatsanwaltschaft München gegen einen ehemaligen Bürgermeister aus Ingolstadt.<sup>3</sup> Weitere laufende Ermittlungen sind uns derzeit nicht bekannt.

## Politischer Handlungsbedarf

Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung bleibt auch in der Neuregelung zu eng gefasst. So soll ein strafwürdiges Verhalten etwa nur dann vorliegen, wenn der oder die Abgeordnete „im Auftrag oder auf Weisung“ handelt. Hier wird es davon abhängen, wie Gerichte diese eigentlich aus dem Grundgesetz stammende Formulierung im Kontext des Strafrechts interpretieren werden. Bei einem engen Verständnis dürfte es in der Praxis tatsächlich schwierig werden, konkret nachzuweisen, dass ein/e Abgeordnete „im Auftrag oder auf Weisung“ gehandelt hat.

Ein weiterer entscheidender Punkt ist der Verweis auf bestehende Regeln für Abgeordnete, also etwa die Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete. Ein strafwürdiges Verhalten liege demnach nicht vor, wenn die „Annahme des Vorteils im Einklang“ mit diesen Regeln erfolge. Allerdings sind diese Regeln an vielen Stellen lückenhaft oder etwa auf kommunaler Ebene kaum ausgeprägt – und eröffnen so den Raum für Grauzonen. Das zeigt sich schon

Eine seriöse Beurteilung der Wirksamkeit des Gesetzes wird erst nach einigen Gerichtsurteilen möglich sein. Denn viel hängt davon ab, wie die Gerichte das Gesetz auslegen.

bei der komplizierten Frage, welche Tätigkeiten der Mandatsausübung zuzurechnen sind und welche dem privaten Bereich.

Der Vorsitzende Richter am Bundesgerichtshof, Thomas Fischer, ging noch weiter und nannte das Gesetz einen „Witz“. Er kritisierte, dass nur ein Abgeordneter, der sich extrem dumm anstelle, überhaupt bestraft werden könne. Diese – sicherlich zugespitzte – Kritik bezieht sich auf die nach wie vor zu enge Bestimmung des Tatbestands. In Fischers Worten: „Turmhohe Strafbarkeitsschwellen und geradezu planmäßig wirkende Beweisschwierigkeiten.“<sup>4</sup>

Die gesetzliche Norm sollte daher in der kommenden Legislaturperiode erneut auf den Prüfstand gestellt werden. Erste Erfahrungen aus strafrechtlichen Ermittlungen und Gerichtsurteilen sollten dabei mit Hinblick auf die bekannten Kritikpunkte berücksichtigt werden, um zu einem tatsächlich wirksamen Strafrecht zu kommen. (tl)

<sup>3</sup> Vgl. „Droht die Kürzung der Pension?“, Donaukurier Online vom 22.02.2017: <http://www.donaukurier.de/lokales/ingolstadt/Ingolstadt-DKmobil-Vorwurfe-gegen-Alfred-Lehmann-wochennl082017-Droht-die-Kuerzung-der-Pension;art599,3329164>

<sup>4</sup> „Dieses Gesetz ist ein Witz!“, Zeit Online vom 26.06.2017: <http://www.zeit.de/2014/27/abgeordnetenbestechung-gesetz>



## Cum/Ex-Skandal: Wie ungezügelter Lobbyismus den Staat Milliarden kostete

Der größte Steuerskandal der Bundesrepublik ist auch und zum großen Teil ein Lobbykandal: Durch geschickte Aktiengeschäfte gelang es Banken und Investoren mehr als zehn Jahre lang, sich Steuern erstatten zu lassen, die tatsächlich nie gezahlt wurden.<sup>1</sup> Schätzungen zufolge ist für die öffentliche Hand ein direkter Schaden in Höhe von mindestens zehn Milliarden Euro entstanden.<sup>2</sup> Der Schaden für die Demokratie und das Ansehen der staatlichen Institutionen lässt sich nicht beziffern.

Trotz vieler Hinweise auch von Whistleblower/innen brauchte das Bundesfinanzministerium mehrere Jahre, um das Problem bei den sogenannten Cum/Ex-Dividenden-Geschäften erstens zu erkennen und zweitens in den Griff zu bekommen. Dass es so lange – bis 2012 – dauerte, lag auch an der intensiven Lobbyarbeit der Branchenverbände des Finanzsektors und einer zu großen Nähe der Behörden zur Branche. Unterstützt wurden die Verbände von einem großen Netzwerk aus Berater/innen und Anwälte/innen, die ebenfalls von den Steuerdeals profitierten und die dubiosen Geschäfte immer wieder als legal darstellten.

Die Lobbyarbeit der Banken trug dazu bei, dass der Gesetzgeber das Problem zwischenzeitlich noch ausweitete und so praktisch zum Erfüllungshelfer der Steuertrickser wurde. Doch wie konnte

es zu diesem politischen Versagen kommen? Wer trägt die politische Verantwortung? Und welche Konsequenzen müssen gezogen werden? Ein auf Initiative der Opposition eingesetzter Parlamentarischer Untersuchungsausschuss sollte dem in dieser Legislaturperiode nachgehen. Erste Erkenntnisse zeigen: Schwache Lobbyregulierung, mangelnde Kommunikation zwischen Behörden und eine unzureichende Ausstattung mit qualifiziertem Personal trugen dazu bei, dass der Skandal ein so großes Ausmaß erreichen konnte.

Der Abschlussbericht des Untersuchungsausschusses wird in der letzten Sitzungswoche dieser Legislaturperiode vorgestellt. Doch Kritik gibt es schon jetzt: So warf der Obmann der Linken im Untersuchungsausschuss, Richard Pitterle, der Großen Koalition vor, den Abschlussbericht in ihrem Sinne entschärft zu haben. Pitterle fordert bereits einen weiteren Untersuchungsausschuss für die nächste Legislaturperiode.<sup>3</sup> Auch der finanzpolitische Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Obmann im Untersuchungsausschuss, Gerhard Schick, kritisiert, dass Union und SPD im Untersuchungsausschuss vor allem Interesse gezeigt hätten, „den Schaden kleinzureden sowie von den Versäumnissen in Ministerien und in der Finanzaufsicht abzulenken“.<sup>4</sup> Grüne und Linke werden deshalb Sondervoten zu den Ergebnissen des Untersuchungsausschusses einreichen.<sup>5</sup>

### Einfluss der Finanzlobby

Entscheidend dafür, dass der Skandal eine solche Dimension annehmen konnte, war der Einfluss der Branchenverbände auf die Behörden, insbesondere auf die Steuerabteilung des Bundesfinanzministeriums: Der erste wichtige Schritt in diesem gesetzgeberischen Trauerspiel war ein Schreiben des Bundesverbands deutscher Banken (BdB) aus dem Jahr 2002. In diesem teilte der Verband dem Finanzministerium seine Rechtsauffassung zu Cum/Ex mit. Das Ministerium reagierte darauf zunächst gar nicht: Weder hinterfragte es die Rechtsauffassung des Verbands noch wurden Schritte eingeleitet, den Cum/Ex-Steuerdeals auf den Grund zu gehen und das Ausmaß zu erfassen.

Vertreter/innen des Bankenverbands gaben gegenüber dem Untersuchungsausschuss an, das Finanzministerium mit dem Schreiben auf die Problematik Cum/Ex hingewiesen und einen Lösungsvorschlag gemacht zu haben.<sup>6</sup> Laut grünem Sondervotum war die Motivation für das Schreiben allerdings nicht, „auf einen problematischen Steuertrick hinzuweisen, sondern die eigene Haftungsproblematik zu lösen“.<sup>7</sup> Auch Hans-Jürgen Krause, bis 2003 Geschäftsführer des Bankenverbands, bestätigte als Zeuge gegenüber dem Untersuchungsausschuss, dass das Haftungsrisiko wegen möglicher falscher Steuerbescheinigungen aus Sicht der Banken „gefährlich“ – Cum/Ex aber ansonsten kein großes Thema für den Verband gewesen sei.<sup>8</sup>

1 Konkret geht es um Transaktionen mit Leerverkäufen rund um den Dividendenstichtag. So war es jahrelang möglich, dass für ein und dieselbe Dividendenausschüttung von den depotführenden Banken mehrfache Steuerbescheinigungen ausgestellt wurden. Somit konnten nur einmal gezahlte Steuern mehrfach beim Finanzamt geltend gemacht werden. „Cum“ steht dabei für Aktien mit Dividendenanspruch, „Ex“ für solche ohne.

2 Die Schätzung der Schadenshöhe durch Cum/Ex-Leerverkaufsgeschäfte stammt von Prof. Dr. Christoph Spengel von der Universität Mannheim im Auftrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und basiert auf einer Auswertung der Daten der Firma Clearstream, die für die Abwicklung von Wertpapiergeschäften als zentrale Stelle fungiert. Rechnet man den Schaden aus den hier nicht betrachteten Cum/Cum-Geschäften hinzu, ergibt sich ein Verlust für den Steuerzahler von mindestens 31,8 Mrd. Euro, wie eine Auswertung von Prof. Spengel für „Die Zeit“, „Zeit Online“ und das ARD-Magazin „Panorama“ im Juni 2017 zeigte, wobei für die Cum/Ex-Geschäfte hier nur der Zeitraum ab 2005 betrachtet wurde. Siehe: „Staat verlor mindestens 31,8 Mrd. Euro“, Zeit Online vom 07.06.2017: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-06/cum-ex-geschaefte-steuerhinterziehung-banken-aktien>

3 Vgl. Pressemitteilung von Richard Pitterle, MdB, vom 08.05.2017. Online unter: <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/weiterer-cumex-untersuchungsausschuss-erforderlich/>

4 „Der größte Fall von Finanzkriminalität in Deutschland“, Gastbeitrag von Gerhard Schick, Zeit Online vom 30.04.2017: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-04/cum-ex-skandal-steuerhinterziehung-koalition-untersuchungsausschuss>

5 Der Entwurf des Sondervotums zum Untersuchungsausschuss der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen liegt LobbyControl vor.

6 Vgl. „Zeuge: Cum/Ex-Geschäfte waren kein Riesenthema“, Deutscher Bundestag Onlinedienste zur Sitzung des 4. Untersuchungsausschusses am 12.05.2016: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw19-pa-4ua-cum-ex/421988>

7 Entwurf Sondervotum B 90/Grüne, S. 103.

8 „Zeuge: Cum/Ex-Geschäfte waren kein Riesenthema“, Deutscher Bundestag Onlinedienste zur Sitzung des 4. Untersuchungsausschusses am 12.05.2016: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw19-pa-4ua-cum-ex/421988>

### Finanzministerium übernimmt Gesetzesbegründung „fast wortgleich“

Drei Jahre später jedoch fand der Verbandsbrief doch noch seinen Niederschlag: Im August 2005 wandte sich das Finanzministerium an die obersten Finanzbehörden der Länder sowie an das Bundesamt für Finanzen und das Bundeszentralamt für Steuern und fügte unkommentiert im Anhang das Schreiben der Banken von 2002 bei. Im Untersuchungsausschuss kritisierte die CDU-Abgeordnete Sabine Sütterlin-Waack, das Ministerium sei damit unnötigerweise der Rechtsauffassung der Banken gefolgt.<sup>9</sup>

Eine wesentliche Rolle spielte dabei der ehemalige Finanzrichter Arnold Ramackers, der 2004 als Referent in der Steuerabteilung des Ministeriums anfang. In dieser Funktion schrieb er einen Teil der Gesetzesbegründung zum Jahressteuergesetz 2007. Mit dem Gesetz wollte das Finanzministerium die Cum/Ex-Problematik nun lösen. Laut Bericht der Grünen übernahm Ramackers die allgemeine Gesetzesbegründung „fast wortgleich“ aus dem Schreiben des Bankenverbands von 2002.<sup>10</sup> Im Ergebnis wurde somit 2007 keine Lösung gefunden, sondern das Problem noch verschärft. Der „Lösungsvorschlag“ der Banken ließ schließlich die Abwicklung der Geschäfte über das Ausland weiter zu: In der Folge gab es einen regelrechten Boom bei Cum/Ex-Geschäften über Auslandsdepotbanken.<sup>11</sup> Zuvor hatten einige Länder zwar Bedenken angemeldet. Doch diese hielten das Finanzministerium nicht davon ab, den Vorschlag der Banken weiterzuverfolgen.

### Scheinlegalität von Cum/Ex spielte entscheidende Rolle

Mehr noch: Mit der Gesetzesbegründung gab es nun einen offiziellen Text, mit dem für die Legalität der Cum/Ex-Deals über das Ausland argumentiert werden konnte. „Es ist diese Passage, die nachher am häufigsten genutzt wird, um die Scheinlegalität von Cum/Ex aufrechtzuerhalten“<sup>12</sup>, konstatiert der Bericht der Grünen.

Diese Scheinlegalität erklärt auch, wie der Skandal so groß werden konnte. Wirtschaftskanzleien, Juraprofessoren und Beratungsgesellschaften fertigten Gutachten im Auftrag von Banken und Finanzdienstleistern an, um für die Legalität von Cum/Ex zu argumentieren: „Nur weil sich Bankvorstände und andere Verantwortliche mit der rechtlichen Absicherung durch Parteigutachten renommierter Kanzleien oder Professoren sicher fühlten, konnten die Cum/Ex-Geschäfte einen solchen Umfang annehmen“<sup>13</sup>, stellt der grüne Abschlussbericht fest. Heute behauptet die Bundesre-

gierung zwar, die Cum/Ex-Geschäfte seien schon immer illegal gewesen.<sup>14</sup> Tatsächlich war die Lage aber über viele Jahre hinweg nicht so eindeutig.

In der Bankenszene war offensichtlich klar, wer der Urheber der Regelung im Jahressteuergesetz 2007 war. Deutlich wird dies am Beispiel einer Marktinformation der französischen Großbank BNP Paribas aus dem Jahr 2008. In dem Schreiben berichtet die Bank von einem Treffen mit dem Bundesverband deutscher Banken (BdB), bei dem es um die Frage der Besteuerung von Leerverkäufen ging. Diese Frage ist entscheidend für die Cum/Ex-Steuer-gestaltungsmodelle. Der Verband informierte demnach darüber, dass nichtdeutsche Banken und ihre deutschen Tochter-Depotbanken nicht von der Neuregelung betroffen seien. „Das bedeutet, dass unsere Interpretation des Jahressteuergesetzes 2007 von den Initiatoren dieses bestimmten Gesetzesteils bestätigt wurde“<sup>15</sup>, freute sich BNP Paribas damals.

### Gesetz gegen Cum/Ex-Geschäfte verhilft diesen zu Boom

Der Steuertrickserei war also mit dem neuen Gesetz kein Riegel vorgeschoben – im Gegenteil. Im März 2009 wandte sich daraufhin ein Whistleblower anonym an das Finanzministerium. In seinem Schreiben schilderte er detailliert die Struktur der Aktien-deals und warnte vor den Folgen: Viele Investmentbanker hätten sich die Finger verbrannt – es war die Zeit der großen Krise nach der Lehman-Pleite – und würden sich nun auf die vermeintlich risikolosen Steuergeschäfte stürzen, „um sich hier in den nächsten zwei Jahren zu Multimillionären zu machen“.<sup>16</sup>

Anders als in vorherigen Fällen, in denen sich Whistleblower an die Behörden wandten, reagierte das Finanzministerium nun. Es war klar, dass die Cum/Ex-Problematik behoben werden musste. Nur: An der engen Zusammenarbeit des Ministeriums mit den Branchenverbänden änderte sich nichts. „Die Nähe des Bundesfinanzministeriums zu Bankenverbänden ist als äußerst bedenklich einzustufen“<sup>17</sup>, schreibt Richard Pitterle dazu in seinem Fazit zum Untersuchungsausschuss. Auch der Bericht der Grünen stellt fest: „Anstatt jedoch zeitnah den Austausch mit nachgeordneten Behörden wie dem BZSt [Bundeszentralamt für Steuern, Red.] oder der BaFin [Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Red.] zu suchen, nahm es beinahe ausschließlich Unterstützung von den Lobbyverbänden in Anspruch. Diesen vertrauten die Ministerialen mit großer Naivität.“<sup>18</sup>

<sup>9</sup> „Cum/Ex-Thema nicht vordringlich“, Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten vom 23.09.2016: <https://www.bundestag.de/presse/hib/201609/-/478198>

<sup>10</sup> Entwurf Sondervotum B 90/Grüne, S. 118.

<sup>11</sup> „Die große Cum/Ex-Sause“, Deutsche Welle Online vom 18.02.2017: <http://www.dw.com/de/die-gro%C3%9F-cum-ex-sause/a-37575295>

<sup>12</sup> Entwurf Sondervotum B 90/Grüne, S. 118.

<sup>13</sup> Entwurf Sondervotum B 90/Grüne, S. 102.

<sup>14</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke „Steuerausfälle durch ungerechtfertigte Erstattung von Kapitalertragssteuern“, Bundestagsdrucksache 17/13638, S. 12, online unter: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/136/1713638.pdf>; „Für dumm verkauft“, taz Online vom 08.05.2017: <http://www.taz.de/!5408114/>

<sup>15</sup> Zitiert nach: Entwurf Sondervotum B 90/Grüne, S. 106. Eigene Übersetzung. Originaltext: „This means our interpretation of the Tax Amendment Act 2007 was confirmed by the initiators of the particular part of this act.“

<sup>16</sup> Zitiert nach: Entwurf Sondervotum B 90/Grüne, S. 8.

<sup>17</sup> Fazit von Richard Pitterle zum 4. Untersuchungsausschuss, S. 2. Online unter: [https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user\\_upload/PDF\\_Dokumente/170508\\_0355\\_cumexfazit\\_rp.pdf](https://www.linksfraktion.de/fileadmin/user_upload/PDF_Dokumente/170508_0355_cumexfazit_rp.pdf)

<sup>18</sup> Entwurf Sondervotum B 90/Grüne, S. 117.



Foto: JChristian Wolf www.e-w-design.de/ CC BY-SA 3.0 de

*Finanzmetropole Frankfurt am Main: Mehrere Bankenverbände bezahlten einen „Maulwurf“ im Finanzministerium.*

Von daher ist es nicht sehr verwunderlich, dass der nächste Versuch, den Steuerdeals einen Riegel vorzuschieben, erneut scheiterte (siehe Chronik). Erst mit der Umsetzung einer EU-Richtlinie gelang es dem Bundesfinanzministerium im Jahr 2012 schließlich, den Cum/Ex-Dividendengeschäften die Grundlage zu entziehen – volle fünf Jahre nach dem problematischen Jahressteuergesetz 2007. Dass es nach dem Brief der Banken von 2002 eine Dekade lang dauerte, bis das Finanzministerium eine Problemlage solch großen Ausmaßes beendete, ist der Skandal im Skandal.

### Ein Maulwurf im Ministerium – „eine sinnvolle Investition“

Zusätzliche Brisanz erhält die Rolle der Steuerabteilung des Bundesfinanzministeriums durch die fragwürdigen Verflechtungen eines ihrer Referenten mit den Bankenverbänden: des bereits erwähnten Ex-Finanzrichters Arnold Ramackers. In einer Zeit offenbar großen Mangels an qualifiziertem Personal wurde er vom 1. April 2004 bis Ende August 2008 in die Steuerabteilung geholt. Ein weiteres Mal war er zwischen September und Dezember 2010 beim Ministerium angestellt. 2008 wurde Ramackers für ein Jahr beurlaubt. Während seiner Beurlaubung erhielt er nach Erkenntnissen des Untersuchungsausschusses ein Jahresgehalt von 80.000 Euro – von vier Bankenverbänden. „Die Gegenleistung dafür be-

stand offiziell in kleineren Gutachten, tatsächlich scheint es um Einflussnahme im Ministerium gegangen zu sein“<sup>19</sup>, so formuliert es das Sondervotum der Grünen. Bei der Finanzlobby kam das offensichtlich gut an. So bezeichnete ein hoher Bankenvertreter Ramackers Anstellung intern als „sinnvolle Investition“. Er habe schon in der Vergangenheit bewiesen, dass „durch sein positives Wirken“ Entscheidungen „im Finanzministerium erheblich beschleunigt werden“, zitierte die „Bild“-Zeitung im November 2016 aus einer internen Mail.<sup>20</sup>

Im Untersuchungsausschuss sorgte die Personalie Ramackers zu Recht für Aufregung, da er während seiner gut honorierten Beurlaubung auch weiterhin für das Ministerium tätig war. Auch nach 2010 blieb er seiner Doppelrolle treu und beriet Bankenverband und Ministerium, ohne Honorar, aber als „fachlich interessierter Staatsbürger“, wie Ramackers es im Ausschuss ausdrückte.<sup>21</sup>

Dabei waren seine guten Kontakte zu den Banken bereits bei seiner Einstellung bekannt. Bei der Befragung des damaligen Steuerreferatsleiters Michael Gierlich im Untersuchungsausschuss gab dieser an, Ramackers 2004 zufällig kennengelernt zu haben. Ramackers habe ihm damals mitgeteilt, dass er auch für Verbände

<sup>19</sup> Ebd., S. 119.

<sup>20</sup> Vgl. „Banken bezahlten Maulwurf im Finanzministerium“, Bild.de vom 22.11.2016: <http://www.bild.de/bild-plus/politik/inland/bank/bezahlten-maulwurf-im-finanzministerium-48872456.view=conversionToLogin.bild.html#remId=1489974584622309157>; „Banken bezahlten offenbar Maulwurf im Ministerium“, Spiegel Online vom 23.11.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/cum-ex-affaere-banken-bezahlten-maulwurf-im-finanzministerium-a-1122648.html>

<sup>21</sup> Vgl. „BMF verließ sich auch auf den Bankenverband“, Deutscher Bundestag Onlinedienste zur Sitzung des 4. Untersuchungsausschusses am 22.09.2016. Online unter: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw38-pa-4ua-cum-ex/459280>

Investmentsteuer-Gutachten verfassen und dafür bezahlt würde. Gierlich behauptete zwar, das kritisch gesehen zu haben.<sup>22</sup> Folgen im Sinne einer umfassenden Prüfung und Reaktion auf Interessenkonflikte ergaben sich daraus aber offensichtlich nicht.

### Umgang mit Interessenkonflikten: Mangelhaft

Der Umgang mit der Personalie Ramackers im Finanzministerium deutet auf schwere Versäumnisse hin. Die Personalabteilung des Ministeriums sowie das Steuerreferat hätten hier die Verantwortung gehabt, Ramackers' Beziehungen zu den Branchenverbänden zu prüfen und Konsequenzen zu ziehen. Dass zum Teil dienstliche Kommunikation über Ramackers' private E-Mail-Adresse lief und Informationen scheinbar im blinden Vertrauen an einen „interessierten Staatsbürger“ rausgegeben wurden, kann nur als völliges Versagen der Behörde gewertet werden. Gierlich gab sich im Untersuchungsausschuss überrascht davon, dass Ramackers 2011, also nach seinem endgültigen Ausscheiden aus dem Steuerreferat, offenbar ein Schreiben des Ministeriums an den Bankenverband weitergeleitet hatte. Dabei hatte es zuvor sogar in einer E-Mail eines Whistleblowers einen Hinweis auf einen Mitarbeiter im Steuerreferat gegeben, „der gute Kontakte zu den Initiatoren der Cum/Ex-Geschäfte habe“.<sup>23</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Cum/Ex-Skandal viele Ursachen und Facetten hat: die intransparente und erfolgreiche Lobbyarbeit der Finanzbranche, das fehlende Fachwissen im zuständigen Ministerium, der mangelhafte Umgang mit Interessenkonflikten und die mangelhafte Kommunikation zwischen Bund, Ländern, Ämtern und Ministerium. Auf viele Aspekte kann im Rahmen des Lobbyreports nicht ausführlich eingegangen werden. Hervorgehoben sei aber die besondere Rolle von Whistleblower/innen. Erschreckend oft wurden – das zeigen die Ergebnisse des Untersuchungsausschusses – Hinweise ignoriert und stattdessen einseitig auf die Perspektive der Branchenverbände vertraut.

Ohne Hinweisgeber/innen aus der Branche wären die Cum/Ex-Geschäfte aber noch viel später offenbar geworden. So spielte der Hinweis des erwähnten Whistleblowers von 2009 eine entscheidende Rolle. Auf viele andere Hinweise hingegen wurde nicht oder nicht angemessen reagiert. Einige Whistleblower/innen verloren zudem ihre Jobs und erhielten auch keine Unterstützung, als sie sich an staatliche Stellen wandten.<sup>24</sup>

## Cum/Ex-Skandal muss Konsequenzen haben

Hätte der hierzulande größte Steuerskandal aller Zeiten verhindert werden können? Das wird sich wohl nie mit Sicherheit beantworten lassen. Aber eine schärfere Lobbyregulierung hätte ihn zumindest unwahrscheinlicher gemacht. Hier die wesentlichen Punkte:

### 1. Transparenz der Gesetzgebung:

Entscheidend für den weiteren Verlauf des Cum/Ex-Skandals war das Schreiben des BdB von 2002. Durch das Wirken Ramackers' landete ein Teil dieses Schreibens später in der Begründung des ebenfalls entscheidenden Jahressteuergesetzes 2007. Eine Legislative Fußspur hätte dies womöglich verhindert (siehe dazu das Kapitel zur Legislativen Fußspur ab S. 14). Der Bundestag hätte das Gesetz und seine Begründung wohl weitaus kritischer geprüft. Vermutlich hätte auch das Finanzministerium selbst genauer hingeschaut. Es wäre ein Anlass gewesen, selbstkritisch zu fragen, ob es ausreichend ist, sich bei einer solch komplexen Thematik allein auf die offensichtlich interessengeleitete „Expertise“ der betroffenen Branchenverbände zu verlassen.

Wären durch eine Legislative Fußspur zusätzlich Stellungnahmen und Positionspapiere der Branchenverbände frühzeitig öffentlich geworden, hätte es auch eine größere Chance gegeben, dass externe, unabhängige Sachverständige auf die Problematik gestoßen wären und sich stärker zu Wort gemeldet hätten.

### 2. Umgang mit Interessenkonflikten:

Der Fall Ramackers wirft ein Schlaglicht auf den mangelhaften Umgang mit Interessenkonflikten in den Ministerien (siehe dazu auch im Kapitel Nebentätigkeiten ab S. 30). Gerade bei sensiblen Angelegenheiten müssen die Ministerien genauer hinschauen: bei Nebentätigkeiten, aber auch bei Seitenwechseln von Beamt/innen und Angestellten in Ministerien und Bundesbehörden. In beiden Feldern gibt es großen Handlungsbedarf. Wenn externe Sachverständige hinzugezogen werden, bedarf es ebenfalls einer kritischen Prüfung mit Hinblick auf den Interessenshintergrund.

### 3. Hinweisgeberschutz:

Whistleblower/innen spielten bei der Aufklärung des Cum/Ex-Skandals eine zentrale Rolle. Sie müssen deshalb vor Strafverfolgung oder negativen arbeitsrechtlichen Konsequenzen geschützt werden. Der derzeitige Schutz von Hinweisgeber/innen in Deutschland ist nicht ausreichend.

### 4. Personal und eigene Ressourcen:

Eine unzureichende Ausstattung mit eigenem qualifizierten Personal stellt ein Einfallstor für unausgewogene Lobbyeinfüsse dar. Der Cum/Ex-Skandal zeigt, dass sich die Behörden mangels eigener Expertise jahrelang von den Branchenverbänden haben hinter Licht führen lassen. Zugleich wurde vielen Hinweisen nicht nachgegangen und die Kommunikation mit anderen Behörden vernachlässigt. Eine gute Personalausstattung ist eine Voraussetzung, um starken Interessengruppen auf Augenhöhe begegnen zu können. (tl)

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Vgl. „Brutal aus dem Weg geräumt“, Süddeutsche Zeitung Online vom 13.07.2014: <http://www.sueddeutsche.de/geld/geschasster-steuerchef-der-hypo-vereinsbank-brutal-aus-dem-weg-geraemt-1.2043788>



## KURZCHRONIK DES CUM/EX-SKANDALS

**1999:** Urteil des Bundesfinanzhofs<sup>25</sup> zu einem frühen Cum/Ex-Geschäft, allerdings ohne Leerverkauf. Auf dieses Urteil berufen sich die Cum/Ex-Akteure in der Folge, um zu behaupten, dass auch bei einem Leerverkauf das wirtschaftliche Eigentum direkt auf den Erwerber übergehen würde – ergo die Aktie zeitgleich mehreren Investor/innen gehören kann. Das Urteil war somit ein wichtiger Hintergrund für die Cum/Ex-Steuermodelle, bei denen für eine Dividendenzahlung mehrfache Steuerbescheinigungen erzeugt wurden.<sup>26</sup>

**2002:** Der Bundesverband deutscher Banken (BdB) schickt ein Schreiben an das Bundesfinanzministerium. Zwar weisen die Banken in dem Schreiben auf die Cum/Ex-Problematik hin und unterbreiten einen Lösungsvorschlag. Im Kern geht es ihnen aber darum, das eigene Haftungsrisiko zu minimieren. Der „Lösungsvorschlag“ enthält eine klaffende Lücke: Cum/Ex-Geschäfte über das Ausland.

**2005:** Das Ausmaß der Cum/Ex-Deals wird größer.<sup>27</sup> Gleichzeitig übernimmt das Finanzministerium die Argumentation der Banken, indem es dem Entwurf für das Jahressteuergesetz 2007 fast wortgleich das Schreiben des BdB von 2002 als Gesetzesbegründung beifügt.

**2006:** Das Jahressteuergesetz 2007 wird verabschiedet. Die Folge: Cum/Ex-Geschäfte für inländische Depotbanken sind nicht mehr möglich. Aber: Die Deals bleiben möglich, wenn ausländische Banken beteiligt sind. In der Folge berufen sich Banken und Berater/innen auf die von den Banken stammende Gesetzesbegründung, um die vermeintliche Legalität des „Steuergestaltungsmodells“ gegenüber Investor/innen und verantwortlichen Manager/innen zu belegen. Cum/Ex-Geschäfte werden nun auch vermehrt von institutionellen Investoren genutzt.

**Ab 2009:** Das Bundesfinanzministerium versucht zunehmend, die Lage in den Griff zu bekommen. Wirtschafts- oder Steuerprüfer sollen im Einzelfall bescheinigen, dass es keine Absprachen zwischen Cum/Ex-Partnern gab. Ausgenommen bleiben auf Betreiben der Verbände aber bestimmte Investmentfonds. In der Folge nehmen entsprechende Deals über ebensolche Fonds stark zu.<sup>28</sup> Zudem scheint die Rechtsauffassung des Bundesfinanzministeriums nun zu suggerieren, dass

mehrfache Steuererstattung schon in Ordnung sei, solange keine Absprachen getroffen wurden. Folglich nehmen nun Cum/Ex-Geschäfte über die Börse stark zu, da hier Absprachen schwer zu belegen sind.<sup>29</sup>

**2012:** Erst jetzt werden die Cum/Ex-Geschäfte durch die Umsetzung der EU-Richtlinie OGAW-IV gesetzgeberisch gestoppt.

**November 2012:** Erste große Razzia von Staatsanwaltschaften, Steuerfahndung und Polizei bei diversen Banken und einer Steuerkanzlei.

**2016:** Auf Initiative der Bundestagsfraktionen Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke wird ein Parlamentarischer Untersuchungsausschuss eingesetzt. Der Untersuchungsausschuss soll klären, wie die Cum/Ex-Geschäfte entstehen konnten und „ob, und wenn ja, wann – rechtzeitig – geeignete Gegenmaßnahmen von Stellen des Bundes ergriffen wurden, ob diese ausreichten und wer gegebenenfalls jeweils die Verantwortung in diesem Zusammenhang trug“.<sup>30</sup>

**April 2017:** Es sind Strafverfahren gegen mehr als 50 Banker, Börsenhändler und Anwälte anhängig, mehr als 100 Finanzdienstleister und Fonds sind von den Untersuchungen betroffen. Durch den Ankauf von Steuer-CDs sowie durch Insider, die inzwischen detailliert aussagen, haben die Behörden reichlich Material gesammelt: Es sind noch viele weitere Verfahren und Gerichtsprozesse zu erwarten. Die „Süddeutsche Zeitung“ spricht nach neuen Aussagen von Insidern im April 2017 von einem Durchbruch für die Ermittler.<sup>31</sup> Dennoch wird vermutlich allein durch Verjährung ein großer Teil des verlorenen Steuergeldes nicht mehr zurückgeholt werden können.

**Juni 2017:** Berechnungen des Mainzer Finanzwissenschaftlers Christoph Spengel im Auftrag von „Die Zeit“, „Zeit Online“ und des ARD-Magazins „Panorama“ fördern neue Zahlen zutage. Demnach sei dem Staat durch die Cum/Ex- und Cum/Cum-Geschäfte seit 2001 ein Schaden von mindestens 31,8 Mrd. Euro entstanden.<sup>32</sup> Die hier nicht näher betrachteten Cum/Cum-Geschäfte wurden erst im Juli 2016 durch das Gesetz zur Reform der Investmentbesteuerung unterbunden.<sup>33</sup>

<sup>25</sup> BFH, 15.12.1999 – I R 29/97.

<sup>26</sup> Vgl. „Sachverständige erklären Cum/Ex-Geschäft“, Deutscher Bundestag, Parlamentsnachrichten vom 14.04.2016: <https://www.bundestag.de/presse/hib/201604/-/418774>

<sup>27</sup> Vgl. „Cum-Ex-Deals – Die Chronik“, Handelsblatt Online vom 16.03.2016: <http://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/cum-ex/vom-renditeturbo-zum-karrierekiller-cum-ex-deals-die-chronik/13033390.html>.

<sup>28</sup> Vgl. „Gesetz zur Verhinderung von Cum/Ex-Geschäften bestärkte betrügerische Finanzakteure statt sie zu stoppen“, Webseite von Gerhard Schick, MdB, vom 20.06.2016: <http://gerhardschick.net/2016/06/20/gesetz-zur-verhinderung-von-cum-ex-geschaeften-bestaerkte-betruegerische-finanzakteure-statt-sie-zu-stoppen/>

<sup>29</sup> Vgl. Präsentation von Prof. Dr. Christoph Spengel zur öffentlichen Sachverständigenanhörung im 4. Untersuchungsausschuss am 14.04.2016. Online unter: <https://www.bundestag.de/blob/418576/207741a1bbf-1417b685030eb46978ddb/spengel-data.pdf>

<sup>30</sup> Vgl. „Arbeit und Aufgaben“ des 4. Untersuchungsausschusses auf der Webseite des Deutschen Bundestags: <https://www.bundestag.de/ausschuesse18/ua/4untersuchungsausschuss>

<sup>31</sup> Vgl. „Wer jetzt nicht auspackt, ist geliefert“, Süddeutsche Zeitung Online vom 19.04.2017: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/dubiose-aktiendeals-der-durchbruch-1.3467590>

<sup>32</sup> Vgl. „Staat verlor mindestens 31,8 Mrd. Euro“, Zeit Online vom 07.06.2017: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-06/cum-ex-geschaeft-steuerhinterziehung-banken-aktien>

<sup>33</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Gesetze und Verordnungen, online unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze\\_Verordnungen/2016-07-26-InvStRefG.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Gesetzestexte/Gesetze_Verordnungen/2016-07-26-InvStRefG.html)

## Industrie am Steuer: Die Bundesregierung und der Abgasskandal

Als Mitte September 2015 bekannt wurde, dass der Volkswagen-Konzern seine Autos für die Abgasmessungen manipulierte, war dies der Anfang eines der größten Lobbykandale der Wahlperiode. Um Abgasnormen zu umgehen, waren Diesel-PKW von VW, Audi und Porsche jahrelang mit einer speziellen Software versehen worden, die die Prüfsituation erkannte und hier deutlich weniger Stickoxide ausstieß als im normalen Fahrbetrieb. Inzwischen ist klar: Die Affäre betrifft nicht nur VW, sondern zahlreiche deutsche Autohersteller. Sie alle haben mithilfe von Abschalteinrichtungen bei der Abgasmessung massiv getrickst und betrogen. Aus dem ursprünglichen VW-Skandal wurde so die Dieseldgate-Affäre, die eine Branche mit großer volkswirtschaftlicher Bedeutung beschädigt: Die Autoindustrie erzielt ein gutes Fünftel des Gesamtumsatzes der deutschen Industrie und beschäftigt rund 800.000 Menschen.

Diese Affäre betrifft aber nicht nur die Autoindustrie, sondern ebenso Regierung und Behörden: Obwohl die Politik die Grenzwerte für Abgase stetig senkte, stiegen die real gemessenen Werte der gesundheitsschädlichen Dieseldgate in den Städten weiter an. Dieser Widerspruch war der Politik seit Jahren bekannt. Die Behörden wurden gewarnt und hatten teilweise sogar eigene Zweifel.<sup>1</sup> Doch das Bundesverkehrsministerium fragte nicht nach oder griff gar ein, sondern wimmelte lästige Fragesteller ab. Ein solcher Umgang mit offensichtlich zu hohen Abgaswerten und den damit verbundenen gesundheitsschädlichen Folgen für die Allgemeinheit offenbart eine problematische Kultur des Wegschauens zugunsten der Autoindustrie. Eine Ursache, die dem Abgasskandal den Boden bereitet, sind die Verstrickungen und Verflechtungen

zwischen Autoindustrie auf der einen und Politik und Verwaltung auf der anderen Seite. Zwei Untersuchungsausschüsse zum Abgasskandal – einer im Bundestag und einer im Europäischen Parlament – sowie Recherchen von NGOs und Journalist/innen haben dazu beigetragen, dass viele dieser Verbindungen nun an die Öffentlichkeit gelangen.

### Verflechtungen zwischen Autolobby und Politik

Die deutsche Autolobby ist eine der mächtigsten und einflussreichsten Lobbybranchen der Republik und der gesamten EU. In Deutschland ist es praktisch Staatsräson, die deutsche Automobilbranche zu schützen – auch wenn dies zulasten der Umwelt oder des Verbraucherschutzes geht. Seien es Interventionen der Bundesregierung in Brüssel bei lang verhandelten Abgasgrenzwerten oder die enge Zusammenarbeit zwischen Politik und Autoindustrie bei der Einführung des Effizienzlabels für Neuwagen – der Einsatz von Kanzlerin Merkel und ihrer Verkehrsminister zugunsten der deutschen Autolobby ist eine politische Konstante.

Was macht diese Symbiose zwischen Autolobby und Bundesregierung aus? Die personellen Verflechtungen zwischen deutscher Politik und Autolobby könnten kaum enger sein. Sinnbild dafür ist Matthias Wissmann: Der Chef des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) war in den 1990er Jahren Kabinettskollege der damaligen Umweltministerin Angela Merkel und gilt noch heute als ihr enger Vertrauter. Allein zwischen März 2014 und September 2015, also unmittelbar vor Bekanntwerden der Manipulationen bei VW, trafen sich Spitzenvertreter/innen aus der Bundesregierung neun Mal persönlich mit Wissmann und sechs Mal mit dem

Seitenwechsler	Partei	Tätigkeiten in der Politik	Lobbyjob in der Autoindustrie
<b>Joachim Koschnicke</b> (360-Grad-Wechsler)	CDU	Bis 2011/12: Bereichsleiter Strategische Planung und Strategische Kommunikation der CDU Deutschland Seit 04/2017: Wahlkampfmanager der CDU Deutschland	01/2013 bis 03/2017: Cheflobbyist (Vice President Public Policy) bei <b>Opel</b>
<b>Eckart von Klaeden</b>	CDU	10/2009 bis 09/2013: Staatsminister im Bundeskanzleramt unter Kanzlerin Angela Merkel	Seit 11/2013: Cheflobbyist (Leiter Politik und Außenbeziehungen) bei <b>Daimler</b>
<b>Michael Jansen</b>	CDU	2006 bis 2009: Büroleiter der CDU-Vorsitzenden Angela Merkel in der CDU-Bundesgeschäftsstelle	Seit 2015: Leiter der Hauptstadtrepräsentanz von <b>Volkswagen</b>
<b>Thomas Steg</b>	parteilos	2002 bis 2009: stellvertretender Sprecher der Bundesregierung, zunächst unter Kanzler Gerhard Schröder (SPD), ab 2006 unter Kanzlerin Angela Merkel	Seit 2012: Cheflobbyist (Generalbevollmächtigter für Außen- und Regierungsbeziehungen) bei <b>Volkswagen</b>
<b>Matthias Wissmann</b>	CDU	01–05/1993 Bundesminister für Forschung und Technologie, 05/1993 bis 10/1998: Bundesverkehrsminister	Seit 2007: Präsident des <b>Verbandes der Automobilindustrie (VDA)</b>

<sup>1</sup> Vgl. „Abgas-Affäre: Regierung wusste seit Jahren von Manipulationen“, Süddeutsche Zeitung Online vom 26.08.2016, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vw-abgas-affaere-regierung-wusste-seit-jahren-von-manipulationen-1.3138240>

<sup>2</sup> Vgl. „Verkehrs- und Baupolitik der Bundesregierung und Beziehungen zu verschiedenen Interessengruppen (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/5571)“, Kleine Anfrage der Linksfraction, Bundestags-Drucksache 18/5848, 15.09.2015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/059/1805990.pdf> und „Verkehrs- und Baupolitik der Bundesregierung und Beziehungen zu verschiedenen Interessengruppen“, Kleine Anfrage der Linksfraction, Bundestags-Drucksache 18/5571, 16.07.2015, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/055/1805571.pdf>

damaligen VW-Chef Martin Winterkorn. Wie eng der Draht der Autokonzerne zur Politik ist, belegen auch Antworten der Bundesregierung auf mehrere Kleine Anfragen der Linken: Allein zwischen Oktober 2013 und Juni 2015 gab es demnach weit mehr als 100 Treffen von hohen Regierungsvertretern mit der Autolobby.<sup>2</sup>

Erst jüngst berief Merkel mit Joachim Koschnicke ausgerechnet einen Autolobbyisten zu ihrem Wahlkampfmanager. In seiner vorherigen Funktion als Opel-Cheflobbyist hatte Koschnicke noch wenige Monate zuvor eine zweifelhafte Rolle in der Dieselgate-Affäre auf Seiten der Autoindustrie gespielt. Interne E-Mails und Protokolle zeigen, wie Koschnicke in kameradschaftlicher Manier enge Kontakte ins Ministerium und in die CDU pflegte, um für Opel die Unregelmäßigkeiten an der Motorsoftware der Opel-Modelle kleinzureden. Weniger freundlich wurde es allerdings, als die Zulassung eines Opel-Modells durch das Kraftfahrt-Bundesamt (KBA) auf dem Spiel stand, da es eine fragwürdige Abschalteinrichtung enthielt. Es könne nur „eine mögliche Antwort“ geben, hieß es damals von Koschnicke, und das sei die Zulassung.<sup>3</sup> Das KBA genehmigte schließlich das Modell – eine Umrüstung der Fahrzeuge hat entgegen der Forderungen des KBA noch nicht stattgefunden.

Der Fall Koschnicke reiht sich in eine ganze Reihe von Seitenwechslern ein, von denen viele einen engen Draht zu Merkel haben: Ihr ehemaliger Büroleiter Michael Jansen leitet heute die Hauptstadtrepräsentanz von Volkswagen, ihr früherer stellvertretender Regierungssprecher Thomas Steg ist heute Cheflobbyist bei VW. Und mit Eckart von Klaeden saß im Sommer 2013 sogar ein designierter Autolobbyist mit am Kabinettsstisch. Von Klaeden kündigte seinen Seitenwechsel bereits während seiner Amtszeit an,

blieb dann aber noch einige Monate als Staatsminister im Kanzleramt.

Nicht nur bei Seitenwechseln, auch bei den Parteispenden ist die Autobranche Spitzenreiter. So erhielten Union, SPD, FDP und Grüne im Zeitraum von 2009 bis 2015 rund 13,6 Millionen Spenden aus der Autoindustrie (siehe Tabelle). Allein im Wahljahr 2013 bekamen die Parteien über eine Million aus dem Umfeld der Autolobby sowie weitere hohe Summen aus den Verbänden der Metall- und Elektroindustrie, in denen die Autoindustrie eine wichtige Rolle spielt. Zusätzlich treten Autokonzerne gerne als Sponsoren von Parteiveranstaltungen auf – einzig für einen Presseempfang auf dem CDU-Parteitag 2016 erhielt die Partei 15.000 Euro von BMW, wie „Stern“-Recherchen ergaben.<sup>4</sup>

#### Parteispenden aus der Autoindustrie in den Jahren 2009–2015 in Euro (gerundet)

Daimler und BMW	4,4 Mio.
BMW-Eigentümerfamilie Quandt/Klatten	1,7 Mio.
Verbände der Metall- und Elektroindustrie	6,8 Mio.
Automobil-Zulieferer	0,7 Mio.
<b>Gesamt</b>	<b>13,6 Mio.</b>

Quelle: Rechenschaftsberichte der Parteien, eigene Berechnungen, Einzelspenden unter 10.000 Euro konnten nicht summiert werden, da die Parteien diese nicht veröffentlichten.

## Lobbyskandal Dieselgate

Der Dieselgate-Skandal zeigt in aller Deutlichkeit, welche schädlichen Auswirkungen die engen Verflechtungen zwischen Politik und Autolobby haben können. Die Bundesregierung sah jahrelang der steigenden Luftverschmutzung in den Städten tatenlos zu, obwohl sie um die Missstände wusste: Es war weithin bekannt, dass die Messwerte im Straßenbetrieb von denen auf dem Prüfstand abwichen. Auch die steigende Luftbelastung trotz sinkender Abgasgrenzwerte wurde immer wieder thematisiert. Spätestens mit dem Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland<sup>5</sup> – es ging um die erhöhte Luftverschmutzung in den Städten durch Dieselabgase – hätte die Bundesregierung

handeln müssen. Stattdessen ließ das Verkehrsministerium kritische Nachfrager wie die Deutsche Umwelthilfe abblitzen.<sup>6</sup> Außerdem bremsten Verkehrsministerium und das Kraftfahrt-Bundesamt das Umweltministerium und das Umweltbundesamt aus, die den Abschalteinrichtungen schon im Jahr 2011 auf der Spur waren.<sup>7</sup>

Bei der Aufklärung des Dieselgate-Skandals hat sich vor allem Verkehrsminister Alexander Dobrindt (CSU) als Schutzpatron der deutschen Autoindustrie erwiesen. Nach Bekanntwerden der Affäre zog er die Kontrolle schnell an sich und richtete eine eige-

<sup>3</sup> Vgl. „Absprache zwischen Behörden und Autoherstellern: ‚Mit industriefreundlichem Gruß‘“, Spiegel Online vom 11.11.2016: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/absprache-zwischen-kba-verkehrsministerium-und-autoherstellern-a-1120641.html> und „Karrieren: ‚Da wir uns kennen‘“, Spiegel, 14/2017, S. 35, <https://magazin.spiegel.de/SP/2017/14/150343296/index.html>

<sup>4</sup> Vgl. „Sponsoren beim CDU-Parteitag. Willkommen im ganz normalen Lobbyistenrummel“, Stern Online vom 09.12.2016: <http://www.stern.de/politik/deutschland/cdu-parteitag-willkommen-im-ganz-normalen-lobbyistenrummel-7233588.html>

<sup>5</sup> Vgl. „Trotz Abgasskandal: Städte tun zu wenig gegen Luftverschmutzung“, FAZ Online vom 15.02.2017: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/zu-hohe-luftverschmutzung-eu-verfahren-gegen-deutschland-14879560.html> und „Kommission droht Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien und dem Vereinigten Königreich mit Klage wegen anhaltender übermäßiger Luftverschmutzung“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 15.02.2017. Online unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-238\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-238_de.htm)

<sup>6</sup> „Deutsche Umwelthilfe zieht ‚Dieselgate-Halbjahresbilanz‘ – Viele Autobauer setzen Abschalteinrichtungen ein – KBA-Verfahren gegen Daimler, Opel und VW“, Pressemitteilung der DUH vom 21.03.2016. Online unter: <http://www.duh.de/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-zieht-dieselgate-halbjahresbilanz-viele-autobauer-setzen-abschaltein/>

<sup>7</sup> „Keine Aufklärung, keine Konsequenzen“, Bericht der Grünen Bundestagsfraktion über den VW-Untersuchungsausschuss vom 23.01.2017: <https://www.gruene-bundestag.de/themen/mobilitaet/keine-aufklaerung-keine-sequenzen-23-01-2017.html>

<sup>8</sup> Vgl. „VW-Abgas-Skandal: Kein Ende von Dobrindts Kommission in Sicht“, Wirtschaftswoche Online vom 12.02.2016: <http://www.wiwo.de/unternehmen/auto/vw-abgas-skandal-kein-ende-von-dobrindts-kommission-in-sicht/12956614.html>



*Verkehrsminister Dobrindt hat auch während des Abgasskandals seine schützende Hand über die deutschen Autokonzerne gehalten.*

Foto: BM für Verkehr und digitale Infrastruktur / CeBIT 2017  
 Rundgang mit BM Dobrindt / Flickr / CC BY-ND 2.0

ne Untersuchungskommission ein. Mit vier Vertretern aus dem Verkehrsministerium – drei aus dem Kraftfahrt-Bundesamt und einem Professor, der früher für die Autoindustrie gearbeitet hat – fehlte dieser allerdings ganz offensichtlich die notwendige Unabhängigkeit gegenüber Bundesregierung und Autoindustrie.<sup>8</sup> So überrascht es wenig, dass der von der Kommission erstellte Untersuchungsbericht Fragen aufwarf. Die Ergebnisse eigens durchgeführter Abgastests stimmten Ministerium und Kraftfahrt-Bundesamt eng mit den Autoherstellern ab, an vielen Stellen durften die Hersteller den Bericht schönen.<sup>9</sup>

Im Zuge der Untersuchung hatten die von Dobrindt beauftragten Prüfer schnell festgestellt, dass nicht nur bei VW, sondern auch bei vielen anderen Herstellern Abschalteinrichtungen für die Abgasreinigung eingebaut waren. Allerdings mit einem Unterschied: Während bei VW nachgewiesen werden konnte, dass die Abschalteinrichtung den Prüfstand erkannte, reagierten sie bei den anderen auf sogenannte „Thermofenster“. Das bedeutet, dass die Abgasreinigung nur innerhalb einer Temperaturspanne funktioniert – etwa zwischen 17 und 33 Grad – und außerhalb dieses Temperaturfensters ausgeschaltet wird. Die offizielle Begründung dafür: Auf diese Weise würde der Motor geschont. Eine Trickserie, die viele Sachverständige als solche benannten und die viele Jurist/innen für illegal hielten.

### Politischer Kuschelkurs mit der Autolobby geht weiter

Aus Dobrindts Untersuchungsbericht tilgten KBA und Verkehrsministerium dagegen kritische Passagen zu diesem Thema. Stattdessen erklärten Dobrindt und seine Beamt/innen den Thermofenster-Trick öffentlich als zulässig und ordneten lediglich eine freiwillige Rückrufaktion an.<sup>10,11</sup> Ihre Erklärung: Die EU habe es versäumt, Ausnahmen beim Motorschutz richtig zu definieren.

Beim Verbraucherschutz stellte sich Dobrindt ebenfalls auf die Seite der Autoindustrie: Den Vorschlag einer Musterklage gegen VW, mit deren Hilfe Verbraucher/innen gemeinsam Schadenersatz für mangelhafte Produkte hätten fordern können, strich Dobrindt mit den Worten „Lehnen wir ab!!! Komplett streichen!“<sup>12</sup> aus dem Gesetzentwurf des Justizministeriums.

Auch die Rolle des Kraftfahrt-Bundesamts fügt sich in das Regulierungsversagen der Bundesregierung ein. Das KBA ist die oberste Behörde, die für die Kontrolle der Abgasgrenzwerte bei der Typenzulassung von Autos zuständig ist. Doch im Gegensatz zur US-amerikanischen Umweltbehörde EPA, die den Trickserien von VW als Erste auf die Schliche gekommen war, nimmt das KBA seine Regulierungsfunktionen kaum wahr. Es stellt sich stattdessen lieber auf die Seite der Autobauer.<sup>13</sup> So zum Beispiel bei der Erstellung des Untersuchungsberichts zur Dieselgate-Affäre: Als der damalige Opel-Lobbyist Koschnicke sich über die Bewertung seiner Modelle beschwerte, gab ihm KBA-Chef Ekhard Zinke kurzerhand recht und ordnete die Streichung der entsprechenden Abschnitte an. Und um keinen Zweifel an seiner Einstellung zu lassen, unterzeichnete er die E-Mail an seine Beamt/innen mit „industriefreundlichem Gruß“<sup>14</sup>. Kritik an der eigenen Regulierungspraxis weist das KBA damit zurück, dass es auf die Arbeit der technischen Prüfdienste wie TÜV oder Dekra angewiesen sei und selbst keine Tests durchführe. Die Prüfdienste wiederum finanzieren sich durch die Autohersteller, die sie testen sollen – eine fragwürdige Art der Finanzierung, die die Unabhängigkeit der Prüfinstitute infrage stellt.<sup>15</sup> Die Verantwortung für diese Selbstaufgabe staatlicher Kontrolle trägt Dobrindt. Gleichzeitig wehrt sich der CSU-Politiker auf europäischer Ebene dagegen, diese Aufsicht zu verschärfen (siehe Kasten).

<sup>9</sup> Vgl. „Absprache zwischen Behörden und Autoherstellern: ‚Mit industriefreundlichem Gruß‘“, Spiegel Online vom 11.11.2016: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/absprache-zwischen-kba-verkehrsministerium-und-autoherstellern-a-1120641.html>

<sup>10</sup> Vgl. „VW-Abgasaffäre. Kritische Passagen aus Untersuchungsbericht getilgt“, Spiegel Online vom 09.12.2016: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/vw-abgasaffaere-kritische-passagen-aus-dem-untersuchungsbericht-zum-abgasskandal-gestrichen-a-1125073.html> und „Abgasskandal: So vergab der Verkehrsminister Persilscheine für Stinkediesel“, Stern Online vom 19.10.2016: <http://www.stern.de/wirtschaft/news/dieselskandal-so-vergab-verkehrsminister-dobrindt-persilscheine-fuer-stinkediesel-7108962.html>

<sup>11</sup> Vgl. „Abgasskandal: Dobrindts verdächtiger Halbsatz“, Spiegel Online vom 07.06.2016: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/alexander-dobrindt-verdaechtiger-halbsatz-im-abgas-skandal-a-1096159.html>

<sup>12</sup> „Verbraucherschutz: So schützte der Verkehrsminister VW vor einer Sammelklage“, Süddeutsche Zeitung Online vom 18.10.2016: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verbraucherschutz-so-schuetzte-der-verkehrsminister-vw-vor-einer-sammelklage-1.3210510>

<sup>13</sup> Vgl. „Absprache zwischen Behörden und Autoherstellern: ‚Mit industriefreundlichem Gruß‘“, Spiegel Online vom 11.11.2016: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/absprache-zwischen-kba-verkehrsministerium-und-autoherstellern-a-1120641.html> und „Karrieren: ‚Da wir uns kennen‘“, Spiegel, 14/2017, S. 35: <https://magazin.spiegel.de/SP/2017/14/150343296/index.html>

<sup>14</sup> „Absprache zwischen Behörden und Autoherstellern: ‚Mit industriefreundlichem Gruß‘“, Spiegel Online vom 11.11.2016: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/absprache-zwischen-kba-verkehrsministerium-und-autoherstellern-a-1120641.html>

<sup>15</sup> Vgl. „Keine Aufklärung, keine Konsequenzen“, Bericht der Grünen Bundestagsfraktion über den VW-Untersuchungsausschuss vom 23.01.2017. Online unter: <https://www.gruene-bundestag.de/themen/mobilitaet/keine-aufklaerung-keine-konsequenzen-23-01-2017.html>



## DIE DEUTSCHE AUTOLOBBY IN BRÜSSEL

Auch in Brüssel hat die EU-Kommission der Automobilindustrie in der Vergangenheit immer wieder ein zu großes Mitspracherecht eingeräumt und gesetzliche Maßnahmen in deren Sinne verwässert. Der damalige Industriekommissar Antonio Tajani hatte spätestens 2012 konkrete Anhaltspunkte dafür, dass bei den Tests auf den Messständen manipuliert wurde. Solche Manipulationen hatte die EU eindeutig verboten – dennoch zwang sie die Mitgliedstaaten nicht zum Handeln. Erst im Dezember 2016, sieben Jahre nach Ablauf der Frist der entsprechenden Richtlinie, leitete die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen mehrere Mitglieder ein, darunter Deutschland.<sup>16</sup>

Auf der anderen Seite bemühte sich die EU-Kommission aber schon seit längerem – bereits vor Bekanntwerden des Abgasskandals –, dem Auseinanderklaffen zwischen politischen Vorgaben und real gemessenen Dieselabgasen etwas entgegenzusetzen, zum Beispiel durch die Einführung realistischerer Abgastests auf der Straße.<sup>17</sup> Doch hier erwiesen sich einige Mitgliedstaaten als beste Lobbyisten im Sinne der Autokonzerne, allen voran Deutschland. Die Bundesregierung zögerte die Einführung dieser Tests immer wieder hinaus. Im Rückblick besonders brisant: Eine frühere Einführung hätte den Abgasskandal möglicherweise eher ans Licht gebracht.

Doch mit der Verzögerung nicht genug: Als die Einführung der Abgastests auf der Straße nach dem Dieselgate-Skandal nicht mehr aufzuhalten war, setzte die Autoindustrie noch einen sogenannten „Konformitätsfaktor“ durch, der es erlaubt, die Grenzwerte um einen bestimmten Faktor überschreiten zu dürfen. Während die EU-Kommission eine Überschreitung um bis zu 60 Prozent erlauben wollte, forderte die Autoindustrie, dass die Werte bis 2021 um 110 Prozent

überschritten werden dürfen.<sup>18</sup> Hier konnte die Autolobby nun auf ihren direkten Draht in die Politik zählen. Am Vortag der Abstimmung hatte das Bundeskanzleramt eine E-Mail aus der Bayerischen Staatskanzlei erhalten – mit genauen Forderungen zum Konformitätsfaktor, die wiederum bis ins Detail mit Forderungen von BMW übereinstimmten.<sup>19</sup> Auch VDA-Präsident Matthias Wissmann hatte laut „Spiegel“ kurz vor der Abstimmung mit der Bundeskanzlerin Kontakt aufgenommen.<sup>20</sup> Ein Anruf der Kanzlerin bei EU-Kommissionspräsident Juncker führte schließlich zu der Erhöhung des Konformitätsfaktors, und zwar ganz im Sinne der deutschen Autolobby. Nicht zu vergessen ist dabei die starke Präsenz der deutschen Autolobby in Brüssel: Mit ihren über 40 Vollzeitstellen und Lobbyausgaben in Millionenhöhe gehört sie zu den schlagkräftigsten Lobbyakteuren (siehe Tabelle).

Ein Umdenken nach den jahrelangen Trickereien der Autoindustrie scheint es in der Bundesregierung offenbar nicht zu geben. Im Frühjahr 2017 hielt Dobrindt im Rat erneut ein Vorhaben der EU-Kommission auf:<sup>21</sup> Die Zulassungsprozesse neuer Modelle sollen strenger durch die EU überwacht werden, zum Beispiel durch eigene stichprobenartige Abgastests seitens der EU und empfindliche Geldstrafen für die Hersteller, wenn ihre Fahrzeuge bei diesen Tests durchfallen. Dahinter stand der Verdacht, dass die Regierungen ihre eigenen Zulassungsbehörden nicht scharf genug kontrollieren. Doch das Verkehrsministerium brüskierte seine europäischen Kolleg/innen, indem es kurz vor der Abstimmung eine umfangreiche Änderungsliste einreichte. Dobrindt ließ wissen, dass er eine Überprüfung durch eine von nationalen Behörden unabhängige Stelle nicht für erforderlich hielt. Ebenso blockierte er Vorschläge, die sich gegen die bisherige Praxis richten, dass die Prüfer in Deutschland direkt von den Herstellern bezahlt werden.

<sup>16</sup> Vgl. „Fahrzeugemissionen: Kommission eröffnet Vertragsverletzungsverfahren gegen sieben Mitgliedstaaten wegen Nichteinhaltung von EU-Vorschriften“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 08.12.2016: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4214\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4214_de.htm)

<sup>17</sup> Vgl. „Abgas: Grenzwert mit Verschmutzungsbonus“, Zeit Online vom 13.03.2017: <http://www.zeit.de/mobilitaet/2017-03/abgas-pkw-verschmutzung-kontrolle-strasse>

<sup>18</sup> „Scandal-hit car industry in the driving seat for new emissions regulations“, Corporate Europe Observatory vom 29.01.2016: <http://corporateeurope.org/climate-and-energy/2016/01/scandal-hit-car-industry-driving-seat-new-emissions-regulations>

<sup>19</sup> Vgl. „Lobbyarbeit der Autoindustrie ‚BMW schlägt vor ...‘“, Stuttgarter Nachrichten Online vom 21.09.2016: <http://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.lobbyarbeit-der-autoindustrie-bmw-schlaegt-vor.07aca668-d492-4ef4-95d6-c32fee4f1c4.html>

<sup>20</sup> „Autoindustrie: Täter und Komplizen“, Spiegel 46/2015, S. 76-78.

<sup>21</sup> Vgl. „EU-Staaten einigen sich auf strengere Kontrollen von Autoherstellern“, Spiegel Online vom 29.05.2017: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/abgasaffaere-eu-staaten-einigen-sich-auf-strengere-kontrollen-von-autoherstellern-a-1149699.html>; „Dicke Luft dank Dobrindt“, Spiegel Online vom 12.05.2017: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/abgasskandal-deutschland-bremst-bei-eu-richtlinie-a-1147376.html>



Die deutschen Autokonzerne haben einen traditionell kurzen Draht zur Bundesregierung. Auf dem Bild: Daimler-Chef Dieter Zetsche (re.) mit Bundeskanzlerin Angela Merkel.

## Die Präsenz der deutschen Autolobby in Brüssel

Organisation	Ausgaben für Lobbyarbeit in Euro im Jahr 2016	Personal (in Vollzeitstellen)	Treffen mit der Europäischen Kommission (2014 bis Mitte 2017)
Volkswagen AG	2,8 Mio. <sup>22</sup>	33 (15,5)	47
BMW Group	1,25–1,5 Mio.	9 (5,5)	28
Daimler AG	2,5–2,75 Mio.	14 (7,75)	29
VDA	2,5 Mio.	31 (14)	28

Quelle: Lobbyfacts.eu, Transparenzregister der Europäischen Union, Europäische Kommission

## Fazit: Enges Verhältnis zwischen Politik und Autolobby überprüfen

Die Bundesregierung und mit ihr die zuständigen Behörden haben im Fall Dieseldgate nicht nur viel zu lange weggeschaut – sie behindern auch die Aufklärung des Skandals und halten weiter ihre schützende Hand über die Autoindustrie. Jahrelang hat die Autoindustrie offenbar statt an der Erreichung der vorgegebenen Abgasgrenzwerte vor allem an deren Einhaltung auf dem Prüfstand gearbeitet. Dieseldgate legt offen, wie schädlich die Kumpagnei zwischen Bundesregierung, Behörden und Autoindustrie ist – für die Verbraucher/innen, den Gesundheitsschutz, die Umwelt und nicht zuletzt für die Autoindustrie und ihre vielen Beschäftigten. Trotzdem sehen die Bundeskanzlerin und der zuständige Minister offenbar keine Veranlassung für einen Bruch mit der bisherigen Politik.

Dadurch droht auch die Demokratie Schaden zu nehmen. Fälle wie diese – noch dazu, wenn auch ihre Aufklärung weitgehend verweigert wird – schüren das Misstrauen in die Politik. Wer Vertrauen in die Politik wiedergewinnen will, darf systematische Betrügereien und Tricksereien nicht hinnehmen und muss an einer lückenlosen Aufklärung mitwirken. Doch nicht nur das: Die Bundesregierung muss auch ihr enges Verhältnis zur deutschen Autolobby überprüfen. Verkehrspolitische Entscheidungen dürfen nicht allein zugunsten einiger finanzstarker Konzerne und aufgrund ihres Drohpotenzials getroffen werden, sondern müssen auch Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz in den Mittelpunkt stellen. Schärfere Regeln zu Seitenwechseln und zur Parteienfinanzierung können einen Beitrag leisten, um den Einfluss der Autolobby zumindest zu dämpfen. Passiert das nicht, sind weitere Skandale vorprogrammiert. (cd, nk)

<sup>22</sup> Diese Zahl bezieht sich auf das Geschäftsjahr 2015, eine Zahl für 2016 ist noch nicht im europäischen Transparenzregister eingetragen.

## | Ausblick

Kaum ein Land in der EU setzt Lobbyist/innen so wenig Grenzen wie Deutschland. Daran haben auch vier Jahre Schwarz-Rot nichts geändert. Um weiteren Schaden für die Demokratie abzuwenden, muss die nächste Bundesregierung in Sachen Lobbyregulierung liefern. Die Vorschläge liegen seit langem auf dem Tisch:

Deutschland braucht ein verpflichtendes Lobbyregister, eine Legislative Fußspur und eine transparente Parteienfinanzierung. Wichtig ist auch eine grundlegende Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Politik und Lobby: Der Staat darf sich nicht länger als Schutzpatron der großen Wirtschaftsbranchen verstehen und muss eine kritische Distanz zu dominanten Lobbyakteuren entwickeln. Es braucht diese Distanz, um verschiedene Interessen am Gemeinwohl orientiert zum Ausgleich zu bringen und ausgewogene Kompromisse zu finden.

Um der Vielzahl an professionellen und hochgradig zielgerichtet arbeitenden Lobbyist/innen begegnen zu können, benötigen die staatlichen Institutionen – von den Ministerien über nachgeordnete Behörden bis hin zum Parlament – zudem ein starkes Rückgrat: Der Sparkurs der letzten Jahrzehnte hat zu einem bedenklichen Verlust an Fachpersonal in Ministerien, Behörden und Parlamenten geführt. Lobbyist/innen mit ihrer interessengeleiteten Expertise haben dadurch häufig leichtes Spiel. Hier muss dringend gegengesteuert werden: Starke Institutionen sind für die Demokratie ebenso wichtig wie Transparenz und Schranken für Lobbyist/innen.

Das Pflichtenheft der nächsten Bundesregierung ist gut gefüllt. Zur Halbzeit der nächsten Legislaturperiode werden wir mit unserem nächsten Lobbyreport erneut Bilanz ziehen.

## | 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.

### **Bleiben Sie mit uns in Kontakt:**

- unter [www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de) unseren Newsletter abonnieren
- folgen Sie uns auf Facebook oder twitter (@lobbycontrol)

## | Unterstützen Sie unsere Arbeit!

Um möglichst viele Menschen zu erreichen, bieten wir unseren Lobbyreport zum freien Download auf unserer Webseite an. Unterstützen Sie Studien wie diese und unsere weitere Arbeit mit einer Spende! Schon 5 Euro helfen – private Spenden sichern unsere unabhängige Arbeit. Vielen Dank!

**Spendenkonto: IBAN: DE 8037 0205 0000 0804 6200, Bank für Sozialwirtschaft, BIC BFSWDE33XXX**

**Online Spende: [www.lobbycontrol.de/spenden](http://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: <http://www.lobbycontrol.de/initiative/>.

