

OBS-Arbeitsheft 70 – Marktordnung für Lobbyisten – ONLINE TEIL



Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger, Sven Osterberg

Teil B: Die Diskussion der Regulierungsfelder

1 Regulierungsvorschläge aus der Zivilgesellschaft

Teil B: Die Diskussion der Regulierungsfelder

Sichtung der Vorschläge

Die Debatte über die Regulierung des Lobbyismus ist längst im Gange. Eine wirkungsvolle Marktordnung für lobbyistische Interventionen, die realistische Aussicht auf politische Umsetzung haben soll, hat allerdings anspruchsvolle Voraussetzungen. Sie muss von der Politik gewollt und von den Marktteilnehmern – Unternehmen, Verbänden, Lobbyisten – akzeptiert oder zumindest respektiert werden. In der Öffentlichkeit kursiert eine Reihe von Einzelvorschlägen, die insbesondere von Lob-

byControl und Transparency International lanciert und teilweise im Bundestag aufgegriffen werden. Die wichtigsten haben wir zu „Regulierungsfeldern“ zusammengefasst. Unsere Gesprächspartner haben wir gebeten, die einzelnen Regulierungsfelder zu beurteilen und die Wirksamkeit der einzelnen Forderungen, aber auch die Grenzen ihrer Wirksamkeit zu diskutieren. Übersicht 4 gibt einen Überblick über die Regulierungsfelder.

► Übersicht 4:

Regulierungsfelder

1. Verpflichtendes Lobbyregister beim Deutschen Bundestag und den Ministerien
2. Verhaltensrichtlinien/Freiwilliger Kodex der Lobbyisten
3. Legislative Footprints
4. Verbot von Nebentätigkeiten für Abgeordnete
5. Karenzzeiten für ausscheidende Politiker
6. Leihbeamte aus den Ministerien
7. Verbot von „Kanzleigesetzen“
8. Verbot des Sponsorings von Bundesministerien
9. Stärkung des Bundesrechnungshofes
10. Umgang mit Bestechung
11. Einsetzung eines Lobbybeauftragten des Deutschen Bundestages

Hier stellen wir den Kern der Regulierungsvorschläge aus der Zivilgesellschaft vor.

B1 Regulierungsvorschläge aus der Zivilgesellschaft¹

1. Lobbyisten- und Transparenzregister

Sowohl Transparency International als auch LobbyControl akzeptieren die Notwendigkeit und betonen die Legitimität von Interessenvertretung, sofern sie demokratischen Regeln folgt. Beide NGOs kritisieren aber, dass lobbyistische Aktivitäten vor allem informell stattfinden. Transparency International warnt vor der Gefahr, dass dadurch informelle Netzwerke entstehen, in deren Folge „ein vertretbares Ausmaß zulässiger Einflussnahme überschritten wird“. LobbyControl sieht ein Machtungleichgewicht in der Interessenvertretung zugunsten finanziell und personell gut ausgestatteter Institutionen, das nicht dem Idealbild des Wettstreits der Interessen in einer pluralen Gesellschaft entspricht.

Zwar könne ein Register die Machtungleichgewichte nicht beseitigen, aber durch mehr Transparenz könne es gelingen, aus dem informellen Charakter einen formellen zu machen.

Deshalb fordern beide eine Registrierungs- pflicht für Lobbyisten, deren Anteil an Lobbytä-

tigkeit über einem (noch genau zu definierenden) Finanz- oder Zeit-Schwellenwert liegt. Das Register soll für alle obersten und oberen Bundesbehörden, Bundesministerien, den Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung gelten. Transparency fordert darüber hinaus ein Registrierungsrecht für alle, die unterhalb der Schwellenwerte bleiben, aber keine Registrierungspflicht für Bürger, die private oder lokale Interessen vertreten. Zusammen mit der Registrierung wird ein Verhaltenskodex unterschrieben. Transparency International empfiehlt den Kodex der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol), ergänzt um Regelungen beispielsweise zum Umgang mit Interessenkonflikten und Regelungen zur Annahme und Gewährung von Geschenken und Zuwendungen. Neben Institution und Namen der zuständigen Mitarbeiter sollen sowohl bei Eigen- wie auch bei Fremdlobbying allgemeine Strukturdaten angegeben werden: Name und Sitz, Adresse mit Telefon- und Telefax-Nummer, E-Mail- und Internetadresse, gegebenenfalls weitere Adressen, Vorstand und Geschäftsführung, Interessenbereich, gegebenenfalls Mitgliederzahl, Anzahl der angeschlossenen Organisationen, falls vorhanden Verbandsvertreter, Anschrift am Sitz von Bundestag und Bundesregierung, Handelsregister- und Steuer- nummer, Anzahl der Mitarbeiter und die Namen derer, die mit Interessenvertretung für die eigene Organisation oder für Auftraggeber/Kun-

¹ Wir haben uns auf die zivilgesellschaftlichen Hauptakteure in diesem Feld – Transparency International und LobbyControl – konzentriert. Positionspapiere von Transparency vom 23.01.2006, 16.06.2006 und Februar 2008; Eckpunktepapier vom 11.03.2008; Diskussionspapier vom 22.10.2008. „Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus“, Positionen von LobbyControl, Dezember 2008; „Positionspapier zum Lobbyregister mit weiteren Details“, Dezember 2009.

den befasst sind, sowie Namen der Auftraggeber/Kunden. LobbyControl fordert die Veröffentlichung des jährlichen Einkommens der jeweiligen Organisation mit Angabe der verschiedenen Einkommensquellen. Transparency fordert die finanzielle Offenlegung in Schritten von 100.000 Euro, für Kundenbudgets ebenso wie für Organisationsbudgets und fordert neben Pflichten auch Rechte für Registrierte: Besitz eines Hausausweises für den Bundestag, das Recht, an Anhörungen teilzunehmen und gehört zu werden, das Recht, offizielle Treffen mit Vertretern von Administration und Exekutive wahrzunehmen.

Beide fordern die Veröffentlichung des Registers, im Idealfall im Internet und für die Allgemeinheit sofort und jederzeit zugänglich. Als dafür Verantwortliche schlägt Transparency ein „neu zu schaffendes Organ der freiwilligen Selbstkontrolle vor, das sich an Erfahrungen des Presserates und des Rates für Public Relations orientiert“. LobbyControl fordert die Kontrolle durch eine öffentliche Institution, gegebenenfalls durch Angliederung an eine bestehende wie den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Diese Institution soll stichprobenartig die Vollständigkeit der Eintragungen kontrollieren, bei Verdachtsfällen Untersuchungen einleiten, externen Beschwerden nachgehen und regelmäßig Bericht über Erfolge und Empfehlungen zur Verbesserung verfassen. Sanktionen fordern beide je nach Umfang des Fehlverhaltens: öffentliche Mahnung, öffentliche Rüge, zeitlich befristeten Ausschluss aus dem Register, dauerhaften Ausschluss aus dem Register (Trans-

parency International) und Aufforderungen zur Korrektur und Ergänzung der Angaben im Register, Veröffentlichung von Fehlverhalten, Geldstrafen bis zu strafrechtlichen Sanktionen bei besonderer Schwere (LobbyControl).

Transparency International begründet die Forderungen vor allem aus der Legitimität von Interessenvertretung heraus, wobei die Regeln so transparent gestaltet werden müssen, „dass jeder zu jedem Zeitpunkt genau weiß, mit wessen Interessen er es zu tun hat. [...] Ziel ist es, das Vertrauen der Bevölkerung in Politik und Interessenvertreter zu erhöhen bzw. zurückzugewinnen und diejenigen in Politik und Interessenvertretung zu schützen, die sich an die ethischen Standards halten“. LobbyControl legitimiert die Forderungen insbesondere mit dem Recht der Bürgerinnen und Bürger „zu wissen, welche Akteure in wessen Interesse und mit welchen Budgets Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen suchen“, weil sie helfen, „irreführende Lobby-Strategien aufzudecken“, und weil sie es ermöglichen, „Verflechtungen oder Interessenkonflikte besser zu erkennen“.

2. Nebentätigkeiten und Nebeneinnahmen von Abgeordneten

Auch hier sehen beide NGOs Regulierungsbedarf. Transparency International fordert die strikte Trennung von politischen Ämtern und Beratungsmandaten: Es muss in jedem Fall sichergestellt sein, dass alle an den Ausschussberatungen Beteiligten die jeweilige Interessenlage der Abgeordneten und mögliche Interessenkonflikte kennen. Außerdem fordern

beide die Veröffentlichung der genauen Einnahmen je Nebentätigkeit. Rechtsanwälte sollen verpflichtet werden, die Branche anzugeben, für die sie tätig sind. Umgesetzt werden sollen die Forderungen durch konsequente Anwendung der bestehenden Gesetzeslage nach Abgeordnetengesetz² und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 4. Juli 2007³ sowie der Gesetze für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre⁴. LobbyControl fordert eine Verfeinerung und Erweiterung der Veröffentlichungsstufen, das Stopfen von Schlupflöchern für Anwälte und Unternehmensberater und schlägt eine stichprobenartige Kontrolle der Nebentätigkeiten durch Abgeordnete vor. Beide haben gemeinsam mit anderen NGOs den neuesten Vorstoß aus dem Ältestenrat des Bundestages zur Veröffentlichungspflicht der Nebeneinkünfte als unzulänglich kritisiert.⁵

3. Karenzzeiten

Beide NGOs fordern Karenzzeiten von drei Jahren für Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre. Transparency International fordert das ausdrücklich auch für Mitglieder von Landesregierungen, für Beamte bei Verzicht auf Versorgungsbezüge

und für kommunale Wahlbeamte mit und ohne Versorgungsbezüge. LobbyControl fordert Karenzzeiten auch für Referatsleiter.

Transparency schlägt vor, dass Ethikräte – auch im Rahmen der bestehenden Regeln für Beamte – in allen Fällen jeweils eine öffentliche Empfehlung aussprechen, ob die nach dem Ausscheiden beabsichtigte Aufnahme einer Tätigkeit genehmigt oder untersagt werden sollte. Begleitet werden soll diese Empfehlung von einer Selbstverpflichtungsempfehlung der Unternehmen: „Mit Interessenvertretung befasste Unternehmen und Institutionen, Anwaltskanzleien sowie PR-, Beratungs- und Kommunikationsagenturen verpflichten sich, bei der Beschäftigung von ehemaligen Regierungsmitgliedern, Ministerialbeamten und Wahlbeamten in deren früherem Arbeitsgebiet eine Karenzzeit einzuhalten.“

LobbyControl fordert ein generelles Verbot von Lobbytätigkeiten nicht nur im vorherigen Arbeitsgebiet, das nicht durch Verzicht auf Beamten- oder sonstige Rentenbezüge umgangen werden kann. Während Transparency die Forderung normativ mit der Erhaltung des Vertrauens in die Politik und in staatliche Institutionen, auf fachlicher Ebene mit Lücken innerhalb der bisherigen Regelungen und Schwächen in

² „Für Mandatsträger steht das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeit“, AbgG § 44a Abs. 1.

³ Das Bundesverfassungsgericht (2 BvE Ziff. 228) stellt fest, dass das Abgeordnetengesetz klarstellt, „dass im Mittelpunkt der Tätigkeit des Abgeordneten das Abgeordnetenmandat zu stehen hat und der Abgeordnete daher verpflichtet ist, konkrete Interessenkonflikte, die sich für ihn aus entgeltlichen Tätigkeiten außerhalb des Mandats ergeben, durch Nichtübernahme der konfliktbegründenden Tätigkeit statt durch Nichtausübung des Mandats zu vermeiden“.

⁴ „Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre dürfen neben ihrem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben“; BMinG § 5 Abs.1 und ParlStG § 7.

⁵ Offener Brief an die Mitglieder der Rechtsstellungskommission des Ältestenrats vom 15.06.2011, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Offener_Brief_Nebeneinkuenfte_11-06-15.pdf

der Anwendungspraxis begründet, rückt Lobby-Control neben dem Ansehensverlust der Politik und der demokratischen Institutionen besonders die Machtungleichgewichte in den Mittelpunkt der Argumentation: Nur finanzstarke Akteure können lukrative Jobs bieten, um sich Insiderwissen und privilegierte Zugänge zur Politik zu sichern.

4. Externe in den Bundesministerien

Im Umgang mit Externen in der Bundesverwaltung sehen beide NGOs Regulierungsbedarf, unterscheiden sich aber in den Details der Forderungen. Während Transparency International die auftretenden Interessenkonflikte als zentrales Problem herausarbeitet, thematisiert LobbyControl an erster Stelle das Problem des privilegierten Zugangs zu demokratischen Institutionen. Deshalb fordert LobbyControl die Beendigung der Beschäftigung externer Mitarbeiter in den Ministerien sowie die Veröffentlichung aller Informationen über die bisherige Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien. Transparency International hingegen beschränkt sich darauf, die Offenlegung unzulässiger Interessenkonflikte sowie die „Enttarnung“ aller Entliehenen durch konsequente Anwendung der Verwaltungsvorschriften zu fordern. Die Arbeits- bzw. Einsatzgebiete der entsendeten Personen sollen unter Angabe von deren Entsendeunternehmen und -verbänden in den Berichten der Bundesregierung über Externe in der Bundesverwaltung benannt werden. Die Berichte sollen öffentlich erscheinen.

5. Ratifizierung der UN-Konventionen

Transparency International fordert die Neufassung von § 108e StGB zur Abgeordnetenbestechung und die Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption. Deutschland ist eines der wenigen Länder, die noch nicht ratifiziert haben. Die Organisation weist dabei auf eine Reihe von Details hin, die bei einer Novellierung der Strafnorm berücksichtigt werden müssen: „Ausweitung der Strafbarkeit auf alle Handlungen und Unterlassungen im Rahmen der Mandatspflichten, die als Gegenleistung für einen ungerechtfertigten Vorteil vorgenommen oder unterlassen werden (bisher ist nur der Kauf und Verkauf der Stimme bei Abstimmungen im Parlament erfasst); Ausweitung der Strafbarkeit auf Vorteile, die nach der Handlung bzw. dem Unterlassen gewährt oder angenommen werden (zu erfassen sind auch sogenannte ‚Danke-schön-Spenden‘). Es müssen materielle und immaterielle Versprechen erfasst werden (bisher nur materielle Versprechen). Vorteile ‚für sich‘ oder ‚einen Dritten‘ müssen erfasst werden (bisher werden nur Vorteile für sich erfasst).“ Transparency International empfiehlt außerdem, die Begriffe „Mandatspflicht“ und „ungerechtfertigter Vorteil“ genau zu definieren sowie eine Untersagung der Annahme von Spenden durch Abgeordnete (Änderung des Abgeordnetengesetzes § 44a, Abs. 2). LobbyControl weist auf seiner Website lediglich darauf hin, dass Transparency International diese Forderung erhebt, und beschränkt sich auf die Aussage: „Man kann die Aktion sicher auch unterstützen, ohne formell Transparency-Mitglied zu sein.“