

**OBS-Arbeitsheft 70 – Marktordnung für Lobbyisten – ONLINE TEIL**



**Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger, Sven Osterberg**

**Teil B: Die Diskussion der Regulierungsfelder**

**2 Die parlamentarische Debatte**

## 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 die Debatte des Deutschen Bundestages um diverse Regulierungsvorschläge vor.

## B 2: Die parlamentarische Debatte

### 1. Kein Top-Thema im Bundestag

Die Beobachtung der parlamentarischen Debatte wurde auf den Zeitraum zwischen der 15. und 17. Wahlperiode (WP) beschränkt. In diesem Zeitraum wurden fünfzehn Tagesordnungspunkte zu den Regulierungsfeldern Lobbyregister, Karenzzeiten, Leihbeamte, Nebentätigkeiten, Korruption und Sponsoring von Ministerien behandelt, sechs allerdings nur in Form von zu Protokoll gegebener Reden. Der Höhepunkt der Lobbydebatte lag in der 16. Wahlperiode, insgesamt elfmal stand das Thema auf der Tagesordnung. In der 15. Wahlperiode wurde nur zweimal zur Lobbyregulierung debattiert, und in der 17. Wahlperiode nahmen sich die Abgeordneten bislang auch nur zweimal des Themas an. In diesen zwölf Jahren haben dazu 19 MdB der Union, 12 der SPD, 9 der FDP, 7 der Grünen und 5 der Linken geredet. Das sind die nicht allzu zahlreichen Spezialisten der Lobbyregu-

lierung. Und viele kommen aus der zweiten Reihe. Nur sieben dieser 52 MdB haben zum Thema Lobbyregulierung drei und mehr Reden gehalten, Volker Beck von den Grünen immerhin schon sieben. Er und Michael Hartmann, Christiane Lamprecht und Christian Lange von der SPD sowie Gesine Löttsch und Wolfgang Neskovic von der Linken sind die Wortführer der oppositionellen Regulierungsbemühungen. Vor allem Siegfried Kauder (CDU) und Jörg van Essen (FDP) halten für die Regierungsfraktionen dagegen. Neben einigen kleinen Anfragen und Fragen zur Fragestunde ist die Thematik im Deutschen Bundestag damit auch schon ausgeschöpft. Das Parlament redet in der 17. Legislaturperiode mehr denn je von der Lobby, behandelt aber die Lobbyregulierung, die doch den Kern der demokratischen Idee nicht unerheblich berührt, vergleichsweise zurückhaltend.

### 2. Lobbyistenregister beim Deutschen Bundestag<sup>1</sup>

In der ersten Debatte zum Thema „Lobbyregister“ im Juni 2008 wurde ein Antrag der Fraktion der Linken „Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters“ im Plenum beraten. Die Linke forderte ein sanktionsbewehrtes Lobbyregis-

<sup>1</sup> Am 19.06.2008 (169. Sitzung) wurde der Antrag der Linken „Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters“ (16/8453) im Parlament debattiert. Redner: Wolfgang Neskovic (Linke), Dr. Ole Schröder (CDU/CSU), Jörg van Essen (FDP), Peter Friedrich (SPD), Volker Beck (Grüne), Christian Lange (SPD). Des Weiteren stellten die Grünen den Antrag „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter einführen“ (16/13174), der am 28.05.2009 zur Beratung an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung überwiesen worden ist. Am 07.04.2011 (102. Sitzung) wurden der Antrag der Linken „Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters“ (17/2096 vom 09.06.2010) und der Antrag der Grünen „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen“ (17/2486 vom 07.07.2010) in Verbindung mit dem Antrag der SPD „Mehr Transparenz beim Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung – Bericht des Bundesrechnungshofes vollständig umsetzen“ (17/5230 vom 23.03.2011) im Deutschen Bundestag beraten. Rednerinnen und Redner: Raju Sharma (Linke), Bernhard Kaster (CDU/CSU), Michael Hartmann (SPD), Dr. Stefan Ruppert (FDP), Volker Beck (Grüne), Manfred Behrens (CDU/CSU), Dr. Eva Högl (SPD) und Armin Schuster (CDU/CSU). Am 07.07.2011 wurde als bisher letzte Debatte der Antrag der SPD

ter, in dem Angaben über finanzielle Aufwendungen und Profiteure gemacht werden sollen. Ziel sei es, einen öffentlichen Diskurs zu ermöglichen, der den Souverän in die Lage versetzt zu entscheiden, wo der Lobbyismus der Allgemeinheit schadet und wo er ihr nützt. SPD und Grüne wandten sich nicht grundsätzlich gegen die Einführung eines Registers, favorisierten aber zunächst andere Lösungen als die Einführung eines sanktionsbewehrten Lobbyregisters. Die SPD plädierte seinerzeit für die Erweiterung des Verbänderegisters unter Angabe der Mittel, die die Verbände erhalten. Analog zum Antrag der Linken sollte damit der Bundestag Kenntnis darüber bekommen, woher die Mittel stammen, wie sich die Verbände finanzieren und zu welchem Zweck sie beauftragt werden. Die Lösung sei jedoch kein Gesetz, sondern eine Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Die Grünen setzten noch stärker auf das Element der Freiwilligkeit. Transparenz und Offenheit seien unabdingbare Voraussetzungen für die Demokratie. Die Einführung eines Lobbyregisters sei grundsätzlich überlegenswert, da das bis dato existierende Verbänderegister mangelhaft sei und das Problem der Intransparenz nicht angemessen löse. Eine sanktionsbewehrte Pflicht, sich in ein Register einzutragen, wurde abgelehnt, weil dies einen Eingriff in die Grundrechte be-

deute und es zu den Grundelementen der Demokratie gehöre, dass die Zivilgesellschaft versucht, Einfluss auf ihre gewählten Körperschaften zu nehmen.

Die Position der Fraktion der Linken hat sich auch drei Jahre später nicht verändert.<sup>2</sup> Die SPD und die Grünen dagegen haben in ihren Anträgen respektive Debattenbeiträgen im April 2011 grundlegende Positionsveränderungen vorgenommen, die auch von der SPD im Juli 2011 als Antrag in den Deutschen Bundestag eingebracht wurden. Zum einen plädieren SPD und Grüne inzwischen auch für die Einführung eines verpflichtenden und sanktionsbewehrten Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag, weil das bestehende Verbänderegister nur unzureichend Auskunft über Interessenvertreter und Interessenvertretungen gibt. Zum anderen fordern beide Fraktionen die Einführung eines Verhaltenskodex.

Grundsätzlich gegen die Einführung eines verpflichtenden Registers unter Angabe der finanziellen Zuströme sind nach wie vor die Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Sowohl FDP als auch CDU beurteilen die Interessenvertretung respektive Lobbyismus als Kernelement der demokratischen Idee und Teil der politischen Willensbildung. Der Begriff „Lobby“ sei nur eine Bezeichnung, mit der ganz offensichtlich ein Makel verbunden werden soll. Grundsätz-

---

„Interessenvertretung sinnvoll regeln – Lobbyismus transparent machen“ (17/6442) im Deutschen Bundestag debattiert. Rednerinnen und Redner: Michael Hartmann (SPD), Bernhard Kaster (CDU/CSU), Raju Sharma (Linke), Manuel Höferlin (FDP), Dr. Konstantin von Notz (Grüne), Marco Wanderwitz (CDU/CSU), Dr. Eva Högl (SPD). Darüber hinaus existiert ein Vorschlag des Netzwerks Berlin „Lobbyismus stärker kontrollieren – Für mehr Transparenz in Parlament und Regierung“.

2 Mittlerweile betrachtet die Linke das Lobbyregister nur als ersten Schritt zu mehr Transparenz. Die nächsten Schritte müssten „demokratische und transparente Regeln zu Parteispenden und Parteisponsoring“ sein.

lich sei die Beratung von Abgeordneten aber nichts Negatives, sondern notwendig. Dieser FDP-Position hat sich die CDU/CSU in ihren Beiträgen im April 2011 und Juli 2011 angeschlossen. 2008 noch verortete die CDU die Problematik nicht im parlamentarischen Verfahren, sondern dort, wo systembedingt Intransparenz besteht und keine öffentliche Debatte stattfindet – in den Ministerien. Die Exekutive sei auch die Hauptanlaufstelle für Lobbyisten. Erneut werden die Anträge der Opposition auch mit dem Verweis darauf, hier solle ein „bürokratisches Monster“ geschaffen werden, abgelehnt. Weiterhin Schwierigkeiten sehen CDU und FDP in der Begriffsbestimmung des Lobbyismus. Wo fängt Lobbyismus an, wo hört er auf? Zudem sei es naiv zu glauben, dass derjenige, der über größere ökonomische Mittel verfüge, auch den größeren Einfluss auf Entscheidungen in der Politik habe. Sehr viel wichtiger seien „persönliche Bindungen und Beziehungen“. Darüber hinaus wird auf das Selbstverständnis der Abgeordneten und das freie Mandat hingewiesen. Die Abgeordneten respektive das deutsche Parlament wüssten sehr wohl mit Lobbyinteressen umzugehen.

Kern der Debatten war die Frage, ob das bereits existierende Verbänderegister beim Deutschen Bundestag ausreichend oder die

Einführung eines Lobbyistenregisters unter Angabe der finanziellen Zuströme und Auftraggeber notwendig sei. In den letzten drei Jahren haben SPD und Grüne ihre Positionen modifiziert, CDU, FDP und Linke dagegen haben ihre Auffassungen nicht verändert.

Wichtige Bezugspunkte für die jeweilige Problematisierung waren in den Debatten die Demokratie respektive demokratische Idee und die Funktion der Interessenvertretung. Neben Transparenz und Offenheit stand auch zunehmend der semantische Kern des Begriffs „Lobbyismus“ in Frage.

### 3. Nebentätigkeiten<sup>3</sup>

Nachdem bereits im September 2002, zum Ende der 14. Wahlperiode, Änderungen der Verhaltensregeln zu Veröffentlichungspflichten von Abgeordneten in der Folge der sogenannten „Hunzinger-Affäre“ vorgenommen worden waren,<sup>4</sup> sollten 2005 mit dem Sechszwanzigsten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes diese Regeln ein weiteres Mal verschärft werden. Die Initiative war eine Folge öffentlicher Debatten, nachdem Fehlverhalten von Landtags- und Bundestagsabgeordneten bekannt geworden war. Dazu gehörten die Festschreibung, dass das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeiten eines Abgeordneten zu

3 Am 17.06.2005 (182. Sitzung) wurde der Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der Grünen „Entwurf eines Sechszwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes“ (15/5671) und eine „Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“ (15/5698) in zu Protokoll gegebenen Reden in 1. Lesung gelesen. Rednerinnen und Redner: Wilhelm Schmidt (SPD), Christine Lamprecht (SPD), Christian Lange (SPD), Dr. Norbert Lammert (CDU/CSU), Volker Beck (Grüne) und Jörg van Essen (FDP). Am 30.06.2005 (184. Sitzung) wurde der Gesetzentwurf in 2. und 3. Lesung im Plenum debattiert. Rednerinnen und Redner: Wilhelm Schmidt (SPD), Dr. Norbert Röttgen (CDU/CSU), Volker Beck (Grüne), Jörg van Essen (FDP), Erika Simm (SPD), Dr. Gesine Löttsch (PDS – fraktionslos) und Dr. Peter Ramsauer (CDU/CSU).

4 27.06.2002 (245. Sitzung) und 12.09.2002 (252. Sitzung).

stehen hat, außer Spenden keine Zuwendungen ohne entsprechende Gegenleistungen entgegengenommen werden dürfen, die Anzeigepflichten von Tätigkeiten erweitert werden und Einkünfte in pauschalisierter Form stufenweise veröffentlicht werden müssen. Außerdem sollte ein Sanktionssystem eingeführt werden.

Die Argumentation der SPD-Fraktion und der Fraktion der Grünen für eine gesetzliche Neuregelung orientierte sich zum einen an der Schaffung von Transparenz für die Bürger, zum anderen an der Sicherung der Unabhängigkeit von Abgeordneten. Der Souverän solle bessere Möglichkeiten erhalten, etwaige Interessenkonflikte bei Entscheidungen zu erkennen. Das sei ein Beitrag zur Glaubwürdigkeit und zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die parlamentarische Demokratie.

Die CDU/CSU-Fraktion hielt die geltenden Regelungen auch nicht für ausreichend, betonte aber, dass sie die von SPD und Grünen vorgesehenen Neuregelungen nicht für angemessen halte. Neben der *Berufstätigkeit* eines Abgeordneten sei auch die *Berufsfähigkeit* von Abgeordneten durch Nachweis einer Ausbildung gleichermaßen transparent zu machen. Dies seien Zeichen ihrer Unabhängigkeit bei Entscheidungen. Die Tätigkeit außerhalb des Parlaments und damit die Unabhängigkeit vom politischen Mandat sei viel mehr ein Ausdruck von persönlicher Unabhängigkeit als von Abhängigkeiten. Die Veröffentlichungsregeln seien darüber hinaus kein Zugewinn an Transparenz, weil daraus für den Bürger nichts zu erkennen sei. Außerdem lägen verfassungsrechtliche Bedenken vor.

Die Fraktion der FDP war der Auffassung, dass die geltenden Regelungen bereits ausreichend seien. Der rot-grüne Gesetzentwurf sei ein zu starker Eingriff in die Grundrechte von Abgeordneten und Dritten. Zudem entstünden für manche Berufsgruppen durch die Offenlegungspflichtigen Wettbewerbsnachteile. In der Folge würde sich die soziale Zusammensetzung des Parlaments verändern. Transparenz sei zu begrüßen, aber genauso die Wahrung der Grundrechte von Abgeordneten.

Die beiden damals fraktionslosen Abgeordneten der PDS plädierten für die grundsätzliche Offenlegung aller Einkünfte und lehnten Nebentätigkeiten neben dem Mandat mit dem Wählerauftrag, die Regierung zu kontrollieren, grundsätzlich ab.

Kern der Debatten war die Frage nach dem Mittelpunkt des Mandats der Abgeordneten. Inwiefern kann es dem einzelnen Abgeordneten erlaubt werden, außerhalb seines Mandates entgeltliche Tätigkeiten auszuüben? Wie hoch ist das Recht der Bürger einzustufen, darüber in Kenntnis gesetzt zu werden und somit über eine Grundlage für die nächste Wahlentscheidung zu verfügen?

Die wichtigsten Bezugspunkte für die einzelnen Problematisierungen waren in den Debatten einerseits Ansehen und Glaubwürdigkeit der parlamentarischen Demokratie und andererseits das individuelle Recht auf eine freie Berufsausübung jenseits des Mandats.

#### 4. Karenzzeiten für ausscheidende Regierungsmitglieder<sup>5</sup>

Insgesamt wurde im Bundestag drei Mal zum Thema debattiert. Die Auseinandersetzung fand in einer aktuellen Stunde im Februar 2006, die mehr von Polemik denn von Sachargumenten geprägt war, sowie in zwei Beratungen von Anträgen der Grünen, FDP und der Linken im Mai 2006 und Juli 2009 statt. Die Beratung im Mai 2006 fand im Plenum statt, im Juli 2009 wurden die Reden zu Protokoll gegeben.

Die Fraktion der Linken forderte grundsätzlich eine gesetzliche Regelung mit einer Karenzzeit von fünf Jahren. Die FDP sah die Notwendigkeit einer allgemeinen Einführung von Karenzzeiten nicht, sondern setzte auf eine Einzelfallprüfung sowie eine Karenzzeit von zwei Jahren in begründeten Fällen. Eine offene Frage blieben für die FDP die Fälle, in denen Beamte ohne Versorgungsbezüge ausscheiden. Die Grünen setzten auf die Einführung eines festgelegten Verfahrens, in dem die ausscheidenden Regierungsmitglieder ihre Tätigkeit melden und von einem Gremium entschieden wird, ob es Konflikte zur früheren Tätigkeit gibt oder nicht. Dann soll entschieden werden,

ob die Tätigkeit erst nach Ablauf der Karenzzeit – die Grünen halten fünf Jahre für zu lang und zwei Jahre für zu kurz – aufgenommen werden darf. Die Redebeiträge der SPD schwankten zwischen der grundsätzlichen Ablehnung einer gesetzlichen Regelung und der Einführung eines Kodex als Tiger ohne Zähne. Grundsätzlich wurde die Debatte begrüßt. Die Redner der CDU/CSU verwiesen auf die differenzierte Problematik, die eine allgemeine gesetzliche Regelung nur schwer möglich mache. Bis auf die Fraktion der Linken teilten die Fraktionen die Ansicht, dass ein Austausch zwischen Politik, Wissenschaft und Wirtschaft grundsätzlich möglich sein müsse. Die CDU/CSU hält die bereits existierenden beamtenrechtlichen Regelungen sowie die Regelungen des StGB (§ 331 – Vorteilsnahme und § 353b – Verletzung des Dienstgeheimnisses) für ausreichend und steht der Einführung eines Verhaltenskodex offen gegenüber.

Kern der Debatten war die Frage, ob es einer gesetzlichen Regelung für Karenzzeiten bedarf, die bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen ausreichend sind oder ob die Einführung eines Verhaltenskodex analog zur Eu-

5 Am 16.02.2006 (19. Sitzung) wurde auf Verlangen der Fraktion der Grünen eine aktuelle Stunde zum Thema „Übernahme ehemaliger Regierungsmitglieder in Vorstände und Aufsichtsräte deutscher Energiekonzerne“ verhandelt. Abgeordnete: Dr. Reinhard Loske (Grüne), Andreas Schmidt (CDU/CSU), Jürgen Koppelin (FDP), Christian Lange (SPD), Dr. Gesine Löttsch (Linke), Steffen Kampeter (CDU/CSU), Matthias Berninger (Grüne), Garrelt Duin (FDP), Norbert Geis (FDP), Klaas Hübner (SPD), Dr. Joachim Pfeiffer (CDU/CSU) und Dr. Rainer Tabilio. Am 11.05.2006 (35. Sitzung) wurden die Anträge der Fraktionen der Linken „Gesetzliche Regelungen für frühere Mitglieder der Bundesregierung und Staatssekretäre zur Untersagung von Tätigkeiten in der Privatwirtschaft, die mit ihrer ehemaligen Tätigkeit für die Bundesregierung im Zusammenhang stehen“ (16/846), der FDP „Verhaltenskodex für ausscheidende Regierungsmitglieder“ (16/677) und der Grünen „Berufstätigkeit von ausgeschiedenen Mitgliedern der Bundesregierung regeln“ (16/948) verhandelt. Rednerinnen und Redner: Dr. Gesine Löttsch (Linke), Helmut Brandt (CDU/CSU), Dr. Uwe Küster (SPD), Dirk Niebel (FDP), Martin Gerster (SPD) und Volker Beck (Grüne). Am 02.07.2009 (230. Sitzung) wurde die Beschlussempfehlung des Innenausschusses zu den oben genannten Anträgen sowie dem Antrag der Fraktion der Linken „Fünf Jahre Karenzzeit für Mitglieder der Bundesregierung“ (16/13366) in zu Protokoll gegebenen Reden verhandelt.

ropäischen Union zielführend ist. Teilweise äußerten sich die Abgeordneten unentschlossen hinsichtlich der Festlegung auf eine Regelung, sahen aber die Notwendigkeit, eine einvernehmliche Verfahrensweise in der einen oder anderen Form zu finden.

Wichtige Bezugspunkte für die jeweilige Problematisierung waren in den Debatte das Ansehen von Parlament und Demokratie, die soziale Zusammensetzung des Parlamentes, die Expertise von Abgeordneten sowie die Frage: Welchen Politikertypus wollen wir – den Berufspolitiker oder den bereits lebens- und berufserfahrenen Abgeordneten?

### 5. Leihbeamte in Ministerien<sup>6</sup>

Die Thematik wurde in zwei Lesungen im April und Juli 2008 im Deutschen Bundestag behandelt. Zwischen beiden Lesungen verabschiedete die Bundesregierung am 17. Juli 2008 die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“, die sich an den Vorschlägen

des vertraulichen Berichtes des Bundesrechnungshofes nach § 88 Abs. 2 BHO „Mitarbeit Beschäftigter aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden“ vom 25. März 2008 orientierte.

Die Scheidelinie verläuft im Parlament zwischen der Position, eine Beschäftigung externer Personen in den Bundesministerien generell zu untersagen, und der Gegenposition, diese Praxis aufrechtzuerhalten, aber verbunden mit klaren Spielregeln. Die Fraktion der Linken vertritt die erste Position mit dem Verweis auf die Aushöhlung der Demokratie respektive ihrer Institutionen. Alle anderen Fraktionen finden den Austausch und den damit verbundenen Wissenstransfer angesichts zunehmend komplexer werdender Fragestellungen richtig. Verbindliche Spielregeln müssten aber den hohen Anspruch an Integrität an den öffentlichen Dienst – Allgemeinwohlorientierung – garantieren und für Transparenz sorgen.

In der zweiten Lesung im Juli 2008 kurz nach dem Erlass der Verwaltungsvorschrift differenzierte sich nur die Formation der Befür-

6 Am 25.04.2008 (158. Sitzung) wurde der Antrag der Fraktion der Grünen „Transparenz herstellen – Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden zügig umsetzen“ (16/8762) in zu Protokoll gegebenen Reden verhandelt. Rednerinnen und Redner: Dr. Hans-Peter Uhl (CDU/CSU), Michael Hartmann (SPD), Gisela Piltz (FDP), Gesine Löttsch (Linke) und Volker Beck (Grüne). Am 25.09.2008 (179. Sitzung) wurde der Antrag der Fraktion der Linken „Keine Lobbyisten in den Ministerien“ (16/9484) 30 Minuten im Plenum debattiert. Abgeordnete: Roland Claus (Linke), Ralf Göbel (CDU/CSU), Christian Ahrendt (FDP), Peter Friedrich (SPD), Volker Beck (Grüne) und Dr. Georg Nüßlein (CDU/CSU). Am 18.06.2008 wurde die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“ vom Bundeskabinett beschlossen und am 25.07.2008 im Bundesanzeiger veröffentlicht. Am 07.04.2011 (102. Sitzung) wurde der Antrag der SPD „Mehr Transparenz beim Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung – Bericht des Bundesrechnungshofes vollständig umsetzen“ (17/5230 vom 23.03.2011) im Deutschen Bundestag im Zusammenhang mit der Einführung eines Lobbyregisters mitberaten. Rednerinnen und Redner: Raju Sharma (Linke), Bernhard Kaster (CDU/CSU), Michael Hartmann (SPD), Dr. Stefan Ruppert (FDP), Volker Beck (Grüne), Manfred Behrens (CDU/CSU), Dr. Eva Högl (SPD) und Armin Schuster (CDU/CSU) – 45 Minuten.

worter der Austauschpraxis aus. Während CDU und FDP die Vorschrift für ausreichend hielten, bemängelten die Fraktionen der SPD und der Grünen weiterhin Transparenzdefizite, allen voran die begrenzte Veröffentlichung des Berichts des Innenministeriums in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages. Die Linke blieb bei ihrer Ablehnung des Einsatzes externer Personen in den Ministerien.

Im April 2011 weist der Antrag der SPD-Fraktion auf neuerlich aufgetretene Probleme bei der Beschäftigung Externer hin. Die Zahl der beschäftigten Externen in den Ministerien ist seit Einführung der Berichtspflicht zurückgegangen. Dafür hat sich die Zahl der freihändig, ohne Beschluss und ohne Information des Parlaments, unter dem Verweis auf Dringlichkeit, vergebenen Aufträge an Externe erhöht. Kanzleien wurden mit der Beantwortung von kleinen Anfragen oder der Protokollführung von Ausschusssitzungen beauftragt. Für die FDP ist es kein Problem, wenn sich Ministerien temporär externen Sachverstand einkaufen, denn es entspräche einem veralteten, traditionellen Verständnis von Verwaltung, alle Bereiche, die von Interesse sind, jederzeit kompetent vorzuhalten. Die CDU hält die Skandalisierung des Themas angesichts von lediglich zwei Fällen, die der letzte Bericht an den Haushaltsausschuss aufführt, für überzogen. Sie ist aber

bereit, den Forderungen in zwei Punkten entgegenzukommen: die Berichte öffentlich zugänglich zu machen und nicht erfasste, befristete Verträge unter bestimmten Kriterien in die Verwaltungsvorschrift aufzunehmen.

Kern der Debatten war zum einen die Frage, ob in einer komplexer werdenden Gesellschaft externer Sachverstand für die Politik zwingend notwendig sei oder ob die Politik von sich aus in der Lage sein müsse, den notwendigen Sachverstand in den Institutionen bereitzustellen. Zum anderen stand bei Anerkennung der zwingenden Notwendigkeit externen Sachverständigen die Regelung im Vordergrund, wie weit externe Sachverständige in den Ministerien in den gesetzgeberischen Prozess eingreifen dürfen.

Auch in dieser Debatte sind die wichtigsten Bezugspunkte die Demokratie, die Integrität staatlichen Handelns und die Garantie seiner Allgemeinwohlorientierung.

## 6. Sponsoring der Aktivitäten von Ministern und Ministerien<sup>7</sup>

Der Antrag „Verzicht der Bundesregierung auf Einnahmen durch Sponsoring“ der Fraktion der Linken wurde im Februar 2007 als Reaktion auf den 1. Zweijahresbericht des Bundesministeriums des Innern über die Sponsoringleistungen an die Bundesverwaltung vom 7. Juli 2003

<sup>7</sup> Am 23.03.2007 (89. Sitzung) wurde der Antrag der Fraktion der Linken „Verzicht der Bundesregierung auf Einnahmen durch Sponsoring“ (16/4488) in zu Protokoll gegebene Reden verhandelt. Rednerinnen und Redner: Petra Merkel (SPD), Dr. Claudia Winterstein (FDP), Dr. Gesine Löttsch (Linke), Anja Hajduk (Grüne) und Dr. Christoph Bergner – ParlSt BMI (CDU/CSU). Am 12.10.2007 (119. Sitzung) wurde die Beschlussempfehlung und der Bericht zu dem Antrag in zu Protokoll gegebenen Reden beraten. Rednerinnen und Redner: Norbert Barthle (CDU/CSU), Petra Merkel (SPD), Dr. Claudia Winterstein (FDP), Dr. Gesine Löttsch (Linke) und Anna Lührmann (Grüne).

und auf eine verstärkte Medienberichterstattung Anfang 2007 ins Parlament eingebracht. Zwischen den beiden Beratungen des Antrags im März und Oktober 2007 wurde der 2. Zweijahresbericht des Bundesministeriums des Innern über die Sponsoringleistungen an die Bundesverwaltung vom 4. Mai 2007 vorgelegt, in dem einige Anregungen des Bundesrechnungshofes – das Ausweisen der Namen der Spender, die minimale Spendenhöhe, die mit Namen ausgewiesen werden muss – bereits aufgenommen wurden.

Mit der Forderung, das Sponsoring der Bundesverwaltung vollständig zu untersagen, steht die Fraktion der Linken im Deutschen Bundestag allein da. Alle anderen Fraktionen im Deutschen Bundestag halten an der Praxis des Sponsorings mit mehr oder weniger Bedenken fest.

Während die Fraktion der Linken von selbstverständlichen Zusammenhängen zwischen dem Sponsoring von Veranstaltungen und der Auftragsvergabe an bestimmte Unternehmen ausgeht, halten die anderen Fraktionen diesen Zusammenhang aufgrund der geringen Summen des Sponsorings im Vergleich zum Gesamt-

haushalt für abwegig. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) vom 11. Juli 2003 gewährleiste ausreichende Transparenz. Dennoch sehen vor allem die Fraktionen der FDP, SPD und Grünen es als notwendig an, eine gewisse Sensibilität gegenüber diesem Thema beizubehalten sowie im Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages dauerhaft zu prüfen.

Als weitere Gründe für die Erhaltung des Sponsorings wurden angeführt, dass bestimmte Projekte vor allem im Kunst- und Kulturbereich ohne private Zuwendungen an die Bundesverwaltung nicht in der gegebenen Form hätten finanziert werden können.

Die Fraktion der Linken kritisiert an der bestehenden Sponsoringpraxis, dass für die Bürger keine Chancengleichheit beim Zugang zu den Entscheidungsträgern besteht.

## **7. Korruption und Bestechung<sup>8</sup>**

Behandelt wurde die Thematik in zwei Sitzungen der 16. WP, im September 2008 und Juni 2009, und zuletzt in der aktuellen 17. WP im

---

<sup>8</sup> Am 25.09.2008 (179. Sitzung) wurde der Gesetzentwurf der Fraktion der Grünen eines „Strafrechtsänderungsgesetzes – Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten – (StrÄndG)“ (16/6726) in 1. Lesung verhandelt. Redner: Hans-Christian Ströbele (Grüne), Siegfried Kauder (CDU/CSU), Jörg van Essen (FDP) und Joachim Stünker (SPD). Die Rede von Wolfgang Neskovic (Linke) wurde zu Protokoll gegeben. Am 18.06.2009 (227. Sitzung) wurde der Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) gemäß § 62 Abs. 2 der Geschäftsordnung in zu Protokoll gegebenen Reden beraten. Redner: Siegfried Kauder (CDU/CSU), Joachim Stünker (SPD), Jörg van Essen (FDP), Wolfgang Neskovic (Linke) und Jerzy Montag (Grüne). Mit Ablauf der Wahlperiode war sowohl dieser Antrag der Fraktion der Grünen als auch ein Antrag der Fraktion der Linken „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung“ (16/8979) erledigt. Die Fraktion der Linken hat ihren Gesetzentwurf in der 17. WP erneut ins Parlament eingebracht (17/1412); dieser wurde am 08.04.2011 erstmals beraten. Rednerinnen und Redner: Halina Wawzyniak (Linke), Ansgar Heveling (CDU/CSU), Michael Hartmann (SPD), Jörg van Essen (FDP), Jerzy Montag (Grüne), Siegfried Kauder (CDU/CSU) und Christine Lamprecht (SPD).

April 2011. Die Fraktionen der Grünen<sup>9</sup> und der Linken haben Gesetzesentwürfe eingebracht, die sich nach deren Ansicht zwingend aus dem Umstand ergeben, dass die Bundesregierung 1999 das Korruptionsabkommen des Europarates und 2003 das UNO-Übereinkommen gegen Korruption unterschrieben hat. Beide Abkommen wurden vom Parlament jedoch bis heute nicht ratifiziert. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber im Mai 2006 aufgefordert, eine Lücke bezüglich der Strafbarkeit von Korruption zu schließen, da es festgestellt hatte, dass Mandatsträger auf kommunaler Ebene nicht als Amtsträger zu behandeln sind und entsprechende Rechtsvorschriften für sie nicht gelten.

Die Scheidelinie verläuft im Parlament zwischen CDU/CSU und FDP auf der einen, SPD, Grünen und Linken auf der anderen Seite. Während die FDP eine Änderung grundsätzlich ablehnt, ist die Union bereit, darüber nachzudenken, aber nicht in isolierter Betrachtung von § 108e StGB, sondern nur in Verbindung mit weiteren wesentlichen Vorschriften im Rahmen von Straftaten im Amt. Die grundsätzliche Problematik sieht die CDU/CSU in der Abgrenzung von strafwürdigem Verhalten von politisch gewünschtem Tun. Diese „große Lösung“ setzt nach Ansicht der CDU/CSU-Fraktion eine fundierte rechtswissenschaftliche und rechtspolitische Diskussion voraus und braucht entsprechend Zeit.

Die FDP sieht als Gefahr die permanente Tendenz in Richtung Verbeamtung des Bundes-

tages. Aus Sicht der FDP-Fraktion hätte die Bundesregierung nie einer Gleichsetzung von Amtsträgern und Abgeordneten im UN-Übereinkommen zustimmen dürfen, und insofern dürfe es gar keinen Handlungsdruck hinsichtlich einer Verschärfung der gesetzlichen Regelungen geben. Diese Frage berührt auch die verfassungsrechtlich geschützte Ausübung des freien Mandats.

Die SPD-Fraktion erkennt die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung an. Bereits in der 16. WP hatte sie einen eigenen Gesetzentwurf erarbeitet, der jedoch laut Koalitionsvertrag mit den Unionsparteien nicht eigenständig ins Parlament eingebracht werden durfte. Der vorgelegte Entwurf der Grünen war nach Ansicht der SPD-Fraktion nicht klar genug in der Formulierung und Abgrenzung. Mittlerweile hat sich die SPD zugunsten einer Ausweitung des bestehenden Paragraphen 108 deutlicher positioniert als noch in der vorangegangenen Wahlperiode. Sowohl die Fraktion der Grünen als auch die Fraktion der Linken sehen einen Handlungsdruck zur Änderung der geltenden Rechtslage, der aus den internationalen Übereinkommen folgt.

Die Kernpunkte der Argumentationen beziehen sich auf das Verhältnis von Amtsträgern und Abgeordneten, die begriffliche Bestimmung politischer Korruption sowie den Handlungsdruck, der aus den internationalen Abkommen resultiert oder nicht resultiert.

<sup>9</sup> Die Grünen haben ihren Entwurf nicht noch einmal in der 17. WP eingebracht.