

Mehr Transparenz bei Lobbyismus
Anhörung als Beginn
eines gemeinsamen Prozesses
Anhörung des Ältestenrats im Hessischen Landtag
Wiesbaden 16. April 2013

Stellungnahme

Herbert Hönigsberger

Vorbemerkung	3
Fragen der CDU	4
1. Rolle von Lobbyismus und Beratung	4
2. Einbeziehung von Lobbyisten in den Gesetzgebungsprozess	4
3. Formen unzulässiger Einflussnahme	5
5. Effektivität von Maßnahmen	9
6. Kollision mit Grundrechten	9
7. Aufwand und Ertrag von Maßnahmen	10
Fragen der SPD	11
1. Detailregelungen des Lobbyregisters	11
2. Regeln für Transparenz und Kontrolle	14
3. Verbot von Nebentätigkeiten?	14
4. Einbeziehung externen Sachverständes	17
5. Seitenwechsel	17
Fragen der FDP	18
1. Lobby und Lobbyisten: Definition	18
2. Lobbyisten und andere Interessenvertreter	18
3. Freiwilliges Lobbyregister?	18
Fragen der Grünen	20
1. Konkreter Einfluss von Lobbyisten	20
2. Handlungsbedarf	20
3. Chancen und Risiken des Lobbyismus für die Demokratie	20
5. UN-Konvention gegen Korruption	21
6. Lobbyismus im Bundestag und in den Landesparlamenten	21
I. Fragenkomplex Lobbyregister	21
1. Die freiwillige Verbändeliste beim Bundestag	21
2. Das Rheinland-Pfälzische Lobbyregister	22
3. Lobbyregister in den USA	23
4. Erhöhung der Transparenz	24
II. Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten	24
1./2./3. Bewertung von Verhaltenskodices	24
III. Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten .	25
1. Interessenkonflikte bei Nebentätigkeiten	25
2. Verhinderung der inneren Lobby	25
3. Nebentätigkeitsregelungen für Hessische Abgeordnete	25
IV. Fragenkomplex Karenzzeiten	27
1. Vor- und Nachteile des Seitenwechsels	27
2. Handlungsbedarf	27
V. Fragenkomplex Leihbeamte und Kanzleigesetze	27
1./3 „Leihbeamte“	27
2./3. „Kanzleigesetze“	27
VI. Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen	28
1./2 Probleme des Regierungssponsorings	28
3. Anzeigen von Unternehmen in öffentlicher Hand in Parteipublikationen	28

Fraktion Die Linke	29
1. Offenlegung von Drittaufträge	29
2. Vor- und Nachteile von Karenzzeiten	29
3. Transparenz des Spendenflusses	29
4. Anzeigen	29

Vorbemerkung

„Lobby“ und „Lobbyismus“ sind Kampfbegriffe geworden, die übermächtigen, ungenierten und illegitimen Einfluss auf die Politik aufs Korn nehmen. Es gibt keine populärere Chiffre für die vermutete Ursache einseitiger politischer Parteinahme zugunsten von Einzel- und Sonderinteressen, für alles Fragwürdige und Verdächtige am Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft. Dafür gibt es Gründe. Bundestag und Länderparlamente offerieren einem kleinen Kreis von Unternehmen und Verbänden einen exklusiven Zugang zur Entscheidungsfindung. Sie bieten starken Wettbewerbern Plattformen für intransparente Interessenvertretung. Sie gestatten einer Minorität von Mandatsträgern Nebeneinkünfte für Lobbytätigkeiten. Sie erlauben Teilzeit- und Hobbyparlamentariern Nebeneinkünfte einzustreichen, die höher sind als die Diäten. Sie gewähren einer Minorität der Lobbyverbände das Privileg, sich durch Abgeordnete, die ihre Funktionsträger sind, in den Parlamenten vertreten zu lassen. Eine kleine Minderheit finanzkräftiger Unternehmen und Verbände beschäftigt hochkarätige Ex-Politiker, entsendet eigene Beschäftigte in Ministerien und sponsert nutzbringend Aktivitäten von Regierungen und Parteien. Diese Praktiken sind für die Demokratie weder funktional noch systemisch relevant. Sie dienen nicht der legitimen Interessenvertretung. Es sind Privilegien. Sie dienen der persönlichen Bereicherung, der Befriedigung des persönlichen Ehrgeizes einer Minderheit der politischen Klasse und der Vorteilsnahme seitens minoritärer ökonomischer Interessen. Sie sind die Türöffner für Versuche mächtiger Interessen, die Politik in Dienst zu stellen. Sie zerstören das Vertrauen in die Politik und das Ansehen der Demokratie. Parlamente und Regierungen geraten in Verdacht, nicht mehr hinlänglich resistent gegenüber lobbyistischer Einflussnahme zu sein und nicht mehr souverän in ihrem Handeln. Die Politik nährt durch dieses Laissez-Faire gegenüber dem Lobbyismus selbst den Eindruck, sie sei nicht mehr am allgemeinen Wohl interessiert, sondern abhängig von mächtigen Einzelinteressen und willfähriger Vollstrecker fremder Vorgaben. Es ist ein Versäumnis der Politik, nicht schon längst offensiv auf diese anschwellende öffentliche Meinung reagiert zu haben. Fahrlässigkeit der Politik rückt die Demokratie ins Zwielflicht. Es gibt keinen Parteienkonsens über klare Regeln für den Umgang mit Lobbyisten. Der nachlässige Umgang der Politik mit dem Problem Lobbyismus und die mangelhafte Regulierung lobbyistischer Praxis wird zum Makel. Die Bundesrepublik ist keine Lobbyrepublik. Aber sie bietet das Bild einer tollpatschigen Republik, die den Eindruck erweckt, sie könnte in der Hand von Lobbyisten sein. Der Staat ist auch nicht gekauft. Aber die Politik ist so töricht, den Verdacht nicht zu zerstreuen, er könne käuflich sein. Wenn sich die Parlamente nicht dazu durchringen können, Ordnung im eigenen Haus zu schaffen, wird das als endgültiger Kotau vor dem Lobbyismus gedeutet werden. Umgekehrt wäre die Regulierung des Lobbyismus der demonstrative Akt, der die Parlamente als Akteure profiliert, die noch Interesse am Primat der Politik haben. Weder Standortsicherung noch Europäisierung und Globalisierung hindern parlamentarische Mehrheiten daran, die Minderheit von Kolleginnen und Kollegen in die Schranken zu weisen, deren Praktiken die ganze politische Klasse in Verruf bringt. Und nichts hindert alle Parteien daran, sich selbst vorab und jenseits aller gesetzlichen Vorschriften auf einige wenige einfache Prinzipien zu verpflichten: Lobbyisten gehören nicht in den Plenarsaal, sie gehören in die Lobby. Lobbyisten arbeiten transparent. Alle Interessen, die ans Parlament herangetragen werden, haben die gleichen Chancen auf Gehör. Wieweit die Parlamentarier zur Ordnung des eigenen Hauses bereit und im Stande sind, entscheidet über die Zukunft der Demokratie.

Die Anhörung des Hessischen Landtages zu mehr Transparenz beim Lobbyismus ist ein guter erster Schritt. Die ungehinderte Interessenvertretung ist durch ansehnliche Teile des Grundrechtskatalogs geschützt. Das Recht auf Persönlichkeitsentfaltung (Artikel 2), die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 3), Meinungs- (Art. 5), Versammlungs- (Art. 6), Koalitions- (Art. 9) und Berufsfreiheit (Art. 12) verleihen ihr Legitimität. Sie ist für die Demokratie elementar. Doch zum Schutz des lobbyistischen Wildwuchses, der sich breit macht, ist das Grundgesetz nicht zu vereinnahmen. In dieser Stellungnahme wird vertreten, dass eine verfassungsfeste Ordnung des Lobbyismus möglich ist, die die legitime Interessenvertretung fördert, unzulässigen Lobbyismus in die Schranken weist und damit die repräsentative Demokratie stärkt. Kernstücke dieser Ordnung sind ein verbindliches Lobbyregister und die Verbannung der inneren Lobby aus dem Parlament. Es wird versucht, alle gestellten Fragen zu beantworten. Der Schwerpunkt liegt aber auf dem Lobbyregister, der inneren Lobby und den Grenzen der Transparenz.¹

¹ Die Stellungnahme stützt sich auf den Vorschlag der Otto-Brenner-Stiftung „Markordnung für Lobbyisten - Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann“ (Kolbe A., Hönigsberger H, Osterberg S.); OBS-Arbeitsheft 70 (2011), Frankfurt am Main; www.lobby-studie.de

Fragen der CDU**1. Rolle von Lobbyismus und Beratung**

Lobbyismus und (Politik)Beratung sind zu unterscheiden. Es handelt sich um zwei entgegen gesetzte Phänomene. Lobbyismus ist eine Spezialdisziplin der Interessenvertretung. Lobbyisten - Verbände insbesondere - können Parlament, Regierung und einzelnen Politikern wichtige Informationen über gesellschaftliche Interessenlagen liefern. Den vortragenden Interessenvertretern geht es aber grundsätzlich nicht um Rat und Beratung, sondern um Einflussnahme. Ihre Intervention hat nicht vorrangig die Verbesserung der Position der Politik oder einzelner Politiker zum Ziel, worin der Sinn von Beratung besteht, sondern die Durchsetzung eigener besonderer Interessen. Lobbyisten stellen selektive Informationen bereit. Wiewohl legitim, ist interessengeleitete, selektive Informationsbereitstellung keine Beratung, sondern Beeinflussung. Lobbyisten interessiert im Zweifelsfall auch nicht, ob durch ihre Intervention die Politik oder einzelne Politiker Schaden nehmen. Sie interessiert nur, ob ihre Intervention den Interessen ihrer Auftraggeber nutzt. Das ist ihr Auftrag.

(Politik)Beratung dagegen dient der Hebung von Qualität und Ansehen der Politik insgesamt und im Allgemeinen oder von einzelnen Politikern. Sie dient der Selbstbehauptung der Politik gegenüber interessierter Einflussnahme aller Art und der Behauptung des Primats der Politik. Sie hat Erfolg und Durchsetzungsfähigkeit der Politik zum Ziel, nicht die Durchsetzung besonderer Interessen. Sie kann deshalb im Interesse der Politik nicht auf Basis beschränkter Informationen operieren, sondern muss ein umfassendes und ausgewogenes Informationsangebot bereithalten, Informationen Dritter gewichten und bewerten. Zwischen Beratung und Lobbyismus besteht auf der Ebene von Sendern und Empfängern von Information ein grundlegender funktionaler und intentionaler Unterschied.

Lobbying als Beratung auszugeben, vermischt die beiden entgegen gesetzten Funktionsbereiche. Die Vertretung besonderer Interessen als unmittelbaren Dienst am Allgemeinwohl zu überhöhen, gehört zu den semantischen Kunststücken des zeitgenössischen Lobbyismus, die sein Negativimage befördern. In der repräsentativen Demokratie sind sowohl Lobbyismus als auch Politikberatung funktional und legitim, sofern sie in einem geordneten und transparenten Rahmen stattfinden. Aber wenn Politik ihrerseits den funktionalen und intentionalen Unterschied verwischt, erweckt sie von vornherein den Verdacht, dem Lobbyismus unkritisch zu begegnen.

2. Einbeziehung von Lobbyisten in den Gesetzgebungsprozess

Im Rahmen des „Freien Mandats“, das Artikel 38.1 GG kreiert, gibt es keinerlei Pflicht, Lobbyisten in die eigene Meinungsbildung als Mandatsträger einzubeziehen. Jeder Abgeordnete hat vielmehr sogar das Recht, auf Lobbykontakte vollständig zu verzichten. Es steht ihm frei, mit Lobbyisten zu reden oder auch nicht. Er kann sie hören oder abblitzen lassen. Dies obliegt allein seiner Gewissensentscheidung. Er muss allerdings auch die Folgen von fragwürdigen Lobbykontakten tragen, wenn sie öffentlich werden. Seiner Pflicht zur notwendigen Information, zur Selbstaufklärung und zur Erstellung eines brauchbaren Lagebildes, die ihn zu einer begründeten Gewissensentscheidung befähigen, kann jeder Abgeordnete durch Rückgriff auf Wissenschaft, Medien, vielfältige unverfängliche Kontakte und weitere Quellen hinlänglich nachkommen.

Der vollständige Satz im Begründungstext des Verfassungsgerichtsurteils (BVerfGE 86, 90 - Papenburg), auf das die Frage rekurriert, lautet: „Der Gesetzgeber ist ... gehalten, sich aufgrund verlässlicher Quellen ein eigenes Bild von den tatsächlichen Verhältnissen in der Gemeinde zu verschaffen, in deren Gebietsbestand er erneut eingreifen will; er darf sich nicht mit Berichten von interessierter Seite begnügen.“ (BVerfGE 86, 90, 57) An anderer Stelle moniert das Gericht, der Gesetzgeber habe versäumt, „selbst den Sachverhalt festzustellen, indem er sich in ihm geeignet erscheinender Weise ein aktuelles eigenes Bild über die tatsächlichen Umstände verschaffte, die für seine auf Befriedung ausgerichtete Entscheidung erheblich waren.“ Geklagt hatten drei kommunale Gebietskörperschaften gegen ein Gesetz der niedersächsischen Landesregierung, die vom Kabinett Albrecht 5 respektive einer Koalition aus CDU und FDP geführt wurde. Der Beschluss bezieht sich auf einen konkreten Vorgang, der nicht im Kontext des Lobbyismus steht. Der Leitsatz verlangt die Berücksichtigung verlässli-

cher Quellen, um tatsächliche Umstände und Verhältnisse in den Blick nehmen zu können. Die Urteilsbegründung verlangt weiter ausdrücklich, „sich nicht mit Berichten von interessierter Seite zu begnügen“. Wieweit es sich bei Lobbyisten um verlässliche Quellen handelt, kann insbesondere bei der Präsentation von Zahlen und Daten aufgrund der notwendigerweise interessegeleiteten und strukturell bedingten selektiven Informationsbereitstellung bezweifelt werden. Das Gericht macht keine Aussage, ob es Lobbyisten gemeint haben könnte, wenn es von „verlässlichen“ Quellen spricht. Lobbyisten können aber gemeint sein, wenn von einer „interessierten Seite“ die Rede ist, mit deren Auskünften man sich bei der politischen Urteilsbildung nicht begnügen darf. Verlässliche Quellen sind Lobbyisten nur, wenn es darum geht, Interessen kenntlich zu machen. Allein deshalb ist es für einzelne Abgeordnete und erst recht für das Parlament insgesamt grundsätzlich sinnvoll, Vertreter von Interessen einzeln oder summarisch in Anhörungen, in jedem Fall in transparenten und geordneten Verfahren zu kontaktieren und zu konsultieren. Interessenvertreter haben umgekehrt einen legitimen und auch rechtlich normierten Anspruch auf Gehör, insbesondere die Sozialpartner. Aber weder einzelne Abgeordnete noch das Parlament können sich mit den Botschaften von Lobbyisten als verlässliche Informationsquellen zufrieden geben.

3. Formen unzulässiger Einflussnahme

Zahlreiche Formen des Lobbying sind bekannt und in Deutschland nachgewiesen. Wichtige Informationsquellen sind diverse Handbücher des Lobbying, zahlreiche Presseberichte, Enthüllungen zivilgesellschaftlicher Organisationen aber auch Berichte parlamentarischer Insider². Es gehört umgekehrt zum Wesen der Branche, dass diverse Praktiken nicht bekannt werden. Für die Bewertung - unzulässig oder nicht - ist der Maßstab zu klären. Zu unterscheiden sind juristische Kriterien von Kriterien, die aus einer öffentlich und diskursiv erzeugten Vorstellung von politischem Anstand folgen, und Kriterien, die sich aus einem entfaltetem Bild einer demokratischen Republik ableiten. Die zeitgenössische Vorstellung von politischem Anstand, von Sauberkeit und Redlichkeit in der Politik, und das demokratietheoretisch erzeugbare Bild legitimer Interessenvertretung in einer demokratischen Republik konvergieren. Die verbindliche Fixierung von Tatbeständen, die unzulässig sind, durch die zuständigen Gesetzgeber bleibt dagegen immer weiter zurück. Es besteht eine beträchtliche Regelungslücke. Die Differenz zwischen der sich herauskristallisierenden Mehrheitsmeinung des Souveräns und der Praxis seiner Repräsentanten wächst. Deshalb wird hier der Maßstab des allgemeinen politischen Anstands und legitimer Interessenvertretung in der demokratischen Republik gewählt. Grundlegende Normen sind Chancengleichheit und Transparenz der Interessenvertretung. Unzulässig und strafrechtlich sanktionierbar ist jeder Versuch, sich geldwerte oder andere Vorteile als Gegenleistung für ein bestimmtes parlamentarisches Verhalten – bei Meinungsbildung und Abstimmungen im Plenum, in Ausschüssen, in fraktionsinternen Klärungsprozessen - zu verschaffen oder ebensolche Vorteile anzubieten respektive einzuräumen. Grundsätzlich für unzulässig zu erklären sind alle Kontakte von Politikern zu Lobbyisten und anderen Personen, Organisationen und Institutionen, die in irgendeiner Weise geeignet erscheinen, Zweifel an Unabhängigkeit und Souveränität der Mandatsträger und Amtsinhaber zu wecken. Unanständig in einem politisch-moralischen Sinn sind alle Versuche von Lobbyisten, Mandatsträger und Amtsinhaber penetrant und fortlaufend in intransparenten Kontakten und Begegnungen aller Art durch eine Vielzahl von Angeboten und Gesten dem eigenen Anliegen gewogen zu machen und zu diesem Zweck persönliche Schwächen und Vorlieben auszuspähen. Bedenklich ist die Praxis nicht weniger Abgeordneter, sich auf diverse Lockangebote einzulassen. Verdacht erregen persönliche Kontakte von Politikern mit nicht offiziell, beispielsweise durch Eintrag in ein offizielles Lobbyistenverzeichnis, legitimierten Lobbyisten. Anrücklich ist die Annahme jedweder Art von Geschenken, Einladungen zu von Dritten finanzierten Auslandsreisen und Inlandevents („Syltsause“) bis hin zu Essenseinladungen. Fragwürdig sind alle Nebentätigkeiten, die die Abgeordneten nicht nach Sinn und Wortlaut von Artikel 38.1 GG respektive Artikel 77 der Hessischen Landesverfassung als Abgeordneten des ganzen Volkes stärken und profilieren respektive nicht mit der „Mittelpunktsregel“ des Abgeordnetengesetzes des Bundes vereinbar sind. Nebeneinkünfte lassen die Abgeordneten als vom Souverän schlecht alimentiert erscheinen oder aber als geldgierig und deshalb beeinflussbar,

² Dass MdB über einen breiten, unausgeschöpften Erfahrungsschatz verfügen, zeigen vereinzelte Publikationen von Abgeordneten, die sich dem Thema widmen, z.B. Bülow, M. (2010): Die Lobby-Republik. Institut Solidarische Moderne, Schriftenreihe Denkanstöße; Simmert, C (2002): Die Lobby regiert das Land. Argon Verlag Berlin

abhängig von Dritten, korrumpierbar. Dies schadet dem Ansehen des Parlaments und der Demokratie - es sei denn, die Nebeneinkünfte werden gespendet. Besonders anrühlich sind bezahlte oder ehrenamtliche Nebentätigkeiten während des Mandats als Funktionsträger für Verbände, Vereine, Unternehmen und Organisationen mit offenkundigen Lobbyinteressen, denn diese innere Lobby privilegiert eine Minderheit von Lobbyorganisationen. In hohem Maße stillos ist die Fortführung von Aufsichts- und Beiratsmandaten sowie vergleichbarer Funktionen in der Privatwirtschaft aus der Zeit vor der Wahl zum Abgeordneten und erst recht die Annahme von entsprechenden Mandaten und Funktionen während der Wahlperiode. Weil nur einige wenige privilegierte Unternehmen und Verbände daraus Nutzen ziehen können, die große Mehrheit aber nicht, verstößt diese Praxis eklatant gegen die Norm der Chancengleichheit.³ Benachteiligt werden kleine und mittlere Unternehmen und Verbände aus der zweiten Reihe.

Irgendeine sachliche Notwendigkeit dieser und weiterer Praktiken für die Funktion der repräsentativen Demokratie ist nicht erkennbar. Sie sind einzuschränken oder überhaupt einzustellen. Dies kann per Gesetze oder in den Verhaltensregeln für Abgeordnete geschehen.

Eine zentrale Voraussetzung für die Ordnung des Lobbyismus ist ein funktionsfähiges Lobbyregister. Der Eintrag macht aus Lobbyisten offiziell beim Parlament akkreditiert Lobbyisten. Er scheidet diejenigen, die für legitime Interessenvertretung Regeln und die Vorgaben des Parlaments akzeptieren, von jenen, die darauf setzen, sich durch fragwürdige Praktiken und klandestine Interventionen Vorteile im Wettbewerb der Interessen zu verschaffen. Es stärkt damit die legitime Interessenvertretung. Verstöße von Lobbyisten gegen Vorgaben des Lobbyregisters können mit der Streichung aus dem Lobbyregister, damit mit dem Entzug des Status des akkreditierten Lobbyisten und dem Verlust aller Zugangsmöglichkeiten zum parlamentarischen Prozess, die mit diesem Status verbunden sind, sanktioniert werden. Verstöße von Mandatsträgern können wegen des hohen Rechtsguts, das der Artikel 38.1 schützt, nur politisch missbilligt und ggf. auch parlamentarisch gerügt sowie mit einem Ordnungsgeld belegt werden. Ein Lobbyregister und klare Verhaltensrichtlinien schaffen hier jedoch eindeutige Maßstäbe für die öffentliche sowie parlamentarische Be- und Verurteilung. Der Nutzen eines Lobbyistenregisters ist offensichtlich. Das Parlament billigt eingetragenen Lobbyisten den offiziellen Status als akkreditierte Lobbyisten zu. Mit dem Status sind Pflichten (z.B. wahrheitsgemäße Angaben), vor allem aber Rechte verbunden⁴, im Gegensatz zur gegenwärtigen Praxis des Bundestages das Recht auf Hausausweise, die Dokumentation und Kommentierung von Stellungnahmen, das grundsätzliche Recht auf Anhörung, wenn sich einladende Fraktionen finden. Der Status wahrt alle Grundrechte und eröffnet Lobbyisten alle Möglichkeiten zur geordneten, transparenten und gleichberechtigten Interessenvertretung, deren Legitimation öffentlich nicht in Zweifel gezogen werden kann. Kontakte mit eingetragenen Lobbyisten sind generell zulässig. Zulässig sind Einladungen, die von Interessenvertretern finanziert werden, insbesondere dann, wenn sie sich an alle Abgeordnete, an alle Mitglieder eines Ausschusses etc. richten, also überfraktionell ausgesprochen werden, und damit als der allgemeinen Information des Parlaments dienlich gelten können (z.B. parlamentarische Abende). Persönliche Einladungen von akkreditierten Lobbyisten sind zulässig, wenn die Kosten von den Mandatsträgern selbst übernommen werden. Nicht nur zulässig sondern sogar wünschenswert sind Nebentätigkeiten, die das Mandat stärken und profilieren, weil sie den Abgeordneten Gelegenheit bieten, den Nutzen des ganzen Volkes zu mehren. In Organisationen beispielsweise, die aufgrund ihrer Rechtsform in unterschiedliche Weise dem Gemeinwohl verpflichtet sind, können Abgeordnete in vielfältigen Funktionen die Gemeinwohlbindung stärken. Darunter fallen Tätigkeiten für Anstalten (z.B. Rundfunkräte, Sparkassen, THW) und Körperschaften (z. B. Krankenkassen, Wasserschutzverbände, Jagdgenossenschaften) des öffentlichen Rechts, für Unternehmen in öffentlicher Hand (z.B. kommunale Betriebe

³ Eine Mehrheit der Bundestagsabgeordneten (65%) hat in der 17. Wahlperiode Funktionen in etwas über 1.000 verschiedenen Vereinen, Verbänden und Stiftungen inne. Ca. 130 dieser Vereine, Verbände und Stiftungen, für die Abgeordneten nebenamtlich tätig sind, finden sich auch auf der öffentlichen Verbändeliste, der aktuellen „Lobbyliste“ des Parlaments. Das sind knapp 13% der Vereine, Verbände etc., für die Bundestagsabgeordneten nebenamtlich tätig sind. Damit haben etwas über sechs Prozent der Organisationen, die auf der geltenden „Lobbyliste“ des Bundestages stehen, auch „Vertreter“ im Bundestag. Je nach unterschiedlichen Kriterien sind 35 bis 40 Prozent dieser rund 130 Organisationen respektive die für sie tätigen MdB privatwirtschaftlichen Zwecken und Interessen verpflichtet. (eigene Auswertung der Angaben der MdB auf der Website des Deutschen Bundestages, Stand 2010, vgl. Kolbe/Hönigsberger/Osterberg: 26 f)

⁴ Mit der Registrierung in der Verbändeliste des Bundestages sind keine Rechte und keine Pflichten verbunden. Die Eintragung in die Liste begründet gemäß Anlage 2 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages keinen Anspruch auf Anhörung oder Ausstellung eines Hausausweises.

der Daseinsvorsorge) und gemeinnützige Organisationen (z.B. AWO, Stiftungen, gemeinnützige Vereine etc.), wenn diese nicht auf der Lobbyliste stehen, eventuelle Einkünfte gespendet werden und es sich um ehrenamtliche Tätigkeiten handelt. Einfache Mitgliedschaften von Mandatsträgern in Organisationen des Lobbyregisters (z.B. Gewerkschaften, Unternehmerverbände, Kirchen) sind – weil keine Nebentätigkeiten - zulässig, nicht aber entgeltliche hauptamtliche Tätigkeiten. Weitere Differenzierungen können vorgenommen werden.⁵ Nach diesem Vorschlag, der sich gegen die innere Lobby richtet, kann die Mehrheit der Bundestagsabgeordneten die Mehrzahl ihrer Nebentätigkeiten weiter ausüben.

Der Grundrechtskatalog und seine Deutung decken im allgemeinen gesellschaftlichen Leben auch Praktiken als zulässig, die im öffentlichen Diskurs als anrühlich gelten. Individuen und auch Unternehmen müssen die Folgen solcher Praktiken verantworten und z.B. Ansehensverluste tragen. Das Ansehen der Demokratie ist jedoch seinerseits ein hohes öffentliches und kollektives Gut. Der Umgang mit diesem Gut ist auch nicht umstandslos ins Belieben derjenigen gestellt, die vorrangig das Ansehen der Demokratie und der Mehrung ihres Ansehens zuständig sind: Der politischen Klasse und jedes einzelnen Politikers. Der Sinn der Verfassungsnormen, die das Verhalten der Abgeordneten und die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Interessen und den Abgeordneten, zwischen Souverän und Repräsentanten ordnen, ist jedenfalls nicht, Praktiken zu decken und zur Tolerierung von Praktiken zu animieren, die sich im gesellschaftlichen Diskurs aufgrund von Erfahrungen als anrühlich, verwerflich und deshalb unzulässig herausgestellt haben. Die gesellschaftliche Sicht auf Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte beispielsweise hat sich mit den veränderten Erwartungen an Politik, Parlament und Abgeordnete grundsätzlich geändert. Aus einem unbeanstandeten Regelfall ist eines der Hauptergebnisse geworden, das die Legitimität des Abgeordnetenhandelns insgesamt in gefährlichem Ausmaß in Zweifel zieht. Die Empirie der Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten ebenso wie der Landtagsabgeordneten in Hessen ist auf den Webseiten des Bundestages und des Hessischen Landtags hinlänglich transparent, beim Bundestag mehr noch als in Hessen. Bereits eine nur cursorische Durchsicht macht auf die tiefgehende Ambivalenz der Nebentätigkeitspraxis aufmerksam und hinterlässt einen ausgesprochen zwiespältigen Eindruck. Die Angaben auf der Landtagsseite nach den Verhaltensregeln offenbart einerseits eine breite gesellschaftliche Verankerung der Abgeordneten. Viele Abgeordnete stehen mitten im gesellschaftlichen Leben. Sie wirken in zahlreichen Vereinen, Einrichtungen des Landes und der Kommunen mit und sind keineswegs so abgehoben, wie ihnen in populistischen antiparlamentarischen Ressentiments vorgeworfen wird. Andererseits lassen sie beträchtliche und nachhaltige Zweifel an der Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit zahlreicher Tätigkeiten für die Mandatsausübung aufkommen. Der Sinn der Präsenz aktiver Rechtsanwälte, Geschäftsführer privater Unternehmen, von Unternehmens- und Medienberatern etc. für die Funktion der repräsentativen Demokratie und den parlamentarischen Interessenausgleich im Hessischen Landtag erschließt sich nicht. Interessenkollisionen erscheinen vorprogrammiert, die zeitliche und sachliche Vereinbarkeit mit dem Mandat zweifelhaft. Bereits die einfache Lektüre weckt Verdacht und Zweifel in einem Umfang, die durch die knappen Angaben nicht beseitigt werden können.⁶

⁵ Vgl. Kolbe, Hönigsberger, Osterberg: 66 ff

⁶ In der 17. Wahlperiode üben 27 Prozent der MdB eine veröffentlichungspflichtige bezahlte Nebentätigkeit aus, fast zwei Drittel der MdB gehen Nebentätigkeiten nach, für die sie keine Einkünfte erzielen. Knapp 30 Prozent üben Funktionen in Unternehmen aus, knapp 50 Prozent in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Etwas über 100 MdB (16 Prozent) nehmen in ca. 125 Unternehmen zwischen 130 und 140 Aufsichtsratsmandate wahr. In ca. 20 Unternehmen waren MdB Aufsichtsratsvorsitzende. 35 MdB haben in ihren biografischen Angaben auch frühere Aufsichtsratsstätigkeiten angeführt, sie hatten insgesamt 53 Mandate in 47 Unternehmen inne. Lediglich in acht Fällen wurden Aufsichtsratsmandate, die laut den biografischen Angaben bereits vor dem Einzug ins Parlament wahrgenommen wurden, in den Bundestag mitgenommen, also von nur 22 Prozent der MdB, die schon vor ihrer Wahl ein Aufsichtsratsmandat hatten. Und bei nicht einmal zehn Prozent der MdB, die in der 17. Legislaturperiode nebenbei ein Aufsichtsratsmandat wahrnehmen, handelt es sich um ein „Altmandat“. Dass Aufsichtsräte in den Bundestag gehen, ist offenbar selten. Aber Bundestagsmandate generieren Aufsichtsratsmandate. (eigene Auswertung der Angaben der MdB auf der Website des Deutschen Bundestages, vgl. Kolbe/Hönigsberger/Osterberg: 26)

4. Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme

In der öffentlichen Diskussion um die Regulierung des Lobbyismus haben sich 10 Regulierungsbereiche herauskristallisiert.⁷

1. Lobbyregister beim Deutschen Bundestag und den Ministerien
2. Verhaltensrichtlinien für Abgeordnete/Freiwilliger Kodex der Lobbyisten
3. Legislative Footprints
4. Nebentätigkeiten der Abgeordnete
5. Karenzzeiten für ausscheidende Politiker
6. „Leihbeamte“ in den Ministerien
7. „Kanzleigesetze“
8. Sponsoring von Bundesministerien
9. Abgeordnetenkorruption
10. Neuordnung der Parteienfinanzierung, der Parteispenden und des Parteiensponsoring

Zu allen Regulierungsbereichen liegen ausgearbeitete Vorschläge in Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik vor. Der Deutsche Bundestag hat in der 17. Wahlperiode (2009 – 2013) fünf dieser Regulierungsfelder seine Aufmerksamkeit gewidmet.⁸ Dem Bundestag wurden 15 Anträge und fünf Gesetzentwürfe zum Thema Lobbyismus und seinem Umfeld zugeleitet.⁹ Diese parlamentarischen Initiativen hatten das Lobbyregister, die Nebeneinkünfte der MdB, die Karenzzeiten für ausscheidende Politiker, die Abgeordnetenbestechung und die Parteienfinanzierung durch Spenden und Sponsoring zum Gegenstand. Sie wurden ausschließlich von den drei Oppositionsfraktionen SPD (drei Anträge, ein Gesetzentwurf), Bündnis 90/Die Grünen (sechs Anträge, drei Gesetzentwürfe) und der Linken (fünf Anträge, ein Gesetzentwurf) eingebracht. Ein Antrag wurde von SPD und Grünen gemeinsam gestellt.¹⁰

⁷ Vgl. Material zur Lobbystudie der Otto-Brenner-Stiftung Teil B

<http://www.lobby-studie.de/marktordnung-fuer-lobbyisten/teil-b-die-diskussion-der-regulierungsfelder-online.html>

⁸ Zur Behandlung des Themas Lobbyismus in der 15. und 16. Legislaturperiode vgl. das Grundlagenmaterial zur Lobbystudie der Otto-Brenner-Stiftung „Die Diskussion der Regulierungsfelder - 2 Die parlamentarische Debatte“ http://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/lobby/03_Online_Teile/AH70_Online_B2.pdf

⁹ Stichtag ist der 31.12.2012

¹⁰ *Lobbyismus und Lobbyregister:*

Antrag Fraktion DIE LINKE „**Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters**“ (BT-Drs 17/2096), Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Transparenz schaffen - Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen**“ (BT-Drs 17/2486), Antrag Fraktion der SPD „**Mehr Transparenz beim Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung - Bericht des Bundesrechnungshofes vollständig umsetzen**“ (BT-Drs 17/5230), Beratung aller drei Anträge: BT-PIPr 17/102, S. 11678B - 11690D; Antrag Fraktion der SPD „**Interessenvertretung sinnvoll regeln - Lobbyismus transparent machen**“ (BT-Drs 17/6442), Beratung: BT-PIPr 17/120, S. 14010A - 14018D;

Karenzzeiten:

Antrag Fraktion der SPD „**Karenzzeit für ehemalige Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre in Anlehnung an EU-Recht einführen**“ BT-Drs 17/11318. (Antrag), Beratung: BT-PIPr 17/204, Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Karenzzeit für ausgeschiedene Regierungsmitglieder**“ BT-Drs 17/11204, Antrag Fraktion DIE LINKE. „**Transparenz und Unabhängigkeit im Bundestag und in der Bundesregierung**“ BT-Drs 17/11333, Beratung: BT-PIPr 17/204, S. 24769B - 24782A;

Nebeneinkünfte:

Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Transparenz bei Nebeneinkünften herstellen durch Veröffentlichungspflicht auf Euro und Cent**“ (BT-Drs 17/11203); Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Nebentätigkeiten transparent machen - Branchen kennzeichnen**“ (BT-Drs 17/11212); Antrag Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Transparenz bei Nebeneinkünften herstellen durch Veröffentlichungspflicht auf Euro und Cent**“ (BT-Drs 17/11331);

Aktuelle Stunde auf Verlangen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Integrität parlamentarischer Entscheidungen durch mehr Transparenz und klare Regeln gewährleisten - Nebentätigkeiten, Karenzzeit für Regierungsmitglieder, Abgeordnetenbestechung und Parteiengesetz**“, Beratung: BT-PIPr 17/198, S. 11860D - 11872C

Abgeordnetenbestechung:

Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE „**Gesetz zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung**“ (BT-Drs 17/1412), 1. Beratung: BT-PIPr 17/103, S. 11860D - 11872C; Gesetzentwurf Fraktion der SPD „**Strafrechtsänderungsgesetz - Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung**“ (BT-Drs 17/8613), 1. Beratung: BT-PIPr 17/163, S. 19388A - 19411D, Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Strafrechtsänderungsgesetz - Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten**“ (BT-Drs 17/5933), Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Gesetz zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption**“ (BT-Drs 17/5932).

Parteienfinanzierung: Parteispenden und Parteiensponsoring:

Aktuelle Stunde auf Verlangen der Linken „**Spenden- und Sponsoring-Praxis von Parteien und die Glaubwürdigkeit der Politik**“ BT-Plenarprotokoll 17/27 S. 2366D - 2383A; Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Parteispenden begrenzen**“ (BT-Drs 17/547), Antrag Fraktion DIE LINKE „**Parteispenden von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden verbieten**“ (BT-Drs 17/651), Antrag Fraktion DIE LINKE „**Parteiensponsoring im Parteiengesetz regeln**“ (BT-Drs 17/892), Antrag Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Partei-Sponsoring transparenter gestalten**“, (BT-Drs 17/1169), hierzu Beschlussempfehlung und Bericht (BT-Drs 17/6566), Beratung: BT-PIPr 17/204, S. 24769B - 24782A, BT-Drs, 17/547 und 17/651 außerdem BT-PIPr 17/22, S. 1945C - 1955C; Gesetzentwurf Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „**Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes** -

5. Effektivität von Maßnahmen

Die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters ist eine der zentralen Maßnahmen der Lobbyregulierung. Sie wirkt insbesondere dann, wenn an die Aufnahme in das Register einerseits wesentliche Rechte der Interessenvertretung gegenüber dem Parlament (legitimierter und offizieller Zugang zum Parlament: Hausausweise, Einladungen zu Anhörungen, Recht auf Kontaktaufnahme, Recht auf Einladung, Recht auf Behandlung von Vorschlägen durch die zuständigen Ausschüsse, Recht auf Dokumentation eigener Vorschläge etc.) gekoppelt werden. Andererseits hängt die Wirksamkeit eines Lobbyregisters wesentlich davon ab, dass Verstöße gegen die Eintragungsvorschriften sowie gegen die Verhaltensnormen für Lobbyisten, die sich aus ihren Kodices und den Verhaltensregeln für Abgeordneten ergeben, durch Entzug der Akkreditierung als offizielle Lobbyisten geahndet werden, wodurch die Betroffenen der Zugangsrechte zum Parlament verlustig gehen.

Die Erwartung, ein Lobbyregister könne unzulässige Einflussnahme vollständig verhindern, ist lebensfremd. Das Strafrecht verbietet und bestraft Mord. Und trotzdem wird gemordet. Dass Gesetze und Regeln umgangen werden können, ist kein Grund auf sie zu verzichten, sondern vielmehr ein Grund, sie zu optimieren, ihre Implementierung und ihren Vollzug sicher zu stellen. Die ökonomische Konkurrenz, die zahlreiche Unternehmen vieler Branchen andauernd und immer wieder zu rechtswidrigem Verhalten treibt, setzt sich auf der Ebene lobbyistischer Interventionen fort. Mit beträchtlicher Energie bis hin zu kriminellen Varianten seitens von Lobbyisten ist zu rechnen. Versuche, Regulierungen immer dann zu umgehen, wenn es nötig scheint, um eigene Interessen durchzusetzen, können durch ein Lobbyregister nicht vollständig gestoppt, aber eingedämmt werden. Das Register ist aber auch ein wirkungsvolles Instrument, um den Lobbyismus aus der Grauzone herauszuführen und sichtbar zu machen, wer legitime Ansprüche auf politisches Gehör hat. Es ist eine Grundlage, um klare Anhaltspunkte und Vorgaben für die Kontakte zwischen Lobbyisten und Parlament zu schaffen und dies auch gegenüber der Öffentlichkeit offen zu legen. Vor allem ist es zentrales Instrument, mit dem das Parlament signalisiert, dass es gewillt ist, den Lobbyismus zu regulieren, und das Primat der Politik zu behaupten. Seine Einführung kann dazu beitragen, das Vertrauen wieder zu gewinnen, das die Politik in erschreckendem Maße verloren hat.

6. Kollision mit Grundrechten

Maßnahmen zur Verhinderung unzulässiger Einflussnahme kollidieren mit keinem Artikel der Verfassung. Es darf vielmehr angenommen werden, dass die Normen des Grundgesetzes das Instrumentarium bereit halten, um die Vorstellungen von Anstand, politischer Moral, unabhängigen, souveränen, unbestechlichen, der Herstellung des Gemeinwohl verpflichteten Abgeordneten, die sich in den letzten Jahren in der Kritik am Lobbyismus diskursiv verdichtet hat, jederzeit verfassungskonform zu begründen. Die Verfassung als letzte Instanz zum Schutz von Verhaltensweisen und Praktiken zu vereinbaren, die im gesellschaftlichen Diskurs zunehmend als demokratiewidrig und daher unzulässig beurteilt werden, erscheint dagegen sehr gewagt. Die Verfassung gewährt nicht Rechte auf fragwürdige, verwerfliche, anrühige, unmoralische, Zweifel an der Demokratie weckende, nebulöse Praktiken. Ihr Normensystem ist weder Quell des lobbyistischen Wildwuchses, noch liefert es ihm die Legitimation. Es steht vielmehr außer Frage, dass eine Fortsetzung der Deutung des Grundgesetzes, wie sie das Verfassungsgericht in seinem Urteil vom 4.7.2007 zur Offenlegung von Nebeneinkünfte von Abgeordneten (BVerfGE, 2 BvE 1/06) vorgenommen hat, eine Ordnung des Lobbyismus möglich macht.

Die Vorschläge der Bundestagsopposition in der 17. Wahlperiode zur Regulierung des Lobbyismus sind - wie in der parlamentarischen Praxis im Antrags- und Entwurfsstadium üblich- hinlänglich im Lichte einschlägiger Urteile des Verfassungsgerichtes geprüft. Vorschläge, die substantiell gegen Grundrechte verstoßen, sind nicht erkennbar. Die Koalitions-, die Meinungs- und die Berufsfreiheit werden durch diese Vorschläge weder eingeschränkt noch bedroht, die geordnete, transparente Interessenvertretung nirgends behindert. Diese Rechte werden durch die Vorschläge zur Lobbyregulierung vielmehr geschützt, da sie mehr Klarheit schaffen. Unzulässige Formen der lobbyistischen Interessenvertretung werden definiert und von unzulässigen unterschieden. An einer derartigen Klarstellung sind auch alle seriösen Lobbyisten interessiert. Die Vorschläge, die SPD, Grüne und Linke dem

Bundestag zugeleitet haben, eignen sich deshalb grundsätzlich auch als Referenzpunkte und Impulse für die Lobbyregulierung auf Landesebene. Die Vorschläge greifen insbesondere auch nicht in die Rechte ein, die sich aus Artikel 38.1 ergeben. Sie präzisieren vielmehr, wie diese Rechte von Mandat-inhabern rechtskonform wahrzunehmen sind. Sofern mit unzulässiger Einflussnahme einzelne Aspekte der Tätigkeit von Lobbyisten gemeint sein sollten, trifft Art. 38.1 nicht zu.

7. Aufwand und Ertrag von Maßnahmen

Bei Versuchen, den Lobbyismus zu regulieren ist ein struktureller Grundtatbestand in Rechnung zu stellen. Erfolgsorientierter Lobbyismus ist umso mehr auf Nicht-Öffentlichkeit und Nicht-Aufklärung bedacht, je mehr er sich genötigt sieht, zwecks Erfolgssteigerung auf unzulässige Methoden der Einflussnahme zurückzugreifen. Entsprechend wächst das Missverhältnis zwischen nicht aufgeklärten und aufgedeckten Fällen. Die Zahl der „nachweislichen“ Fälle liegt deshalb weit unterhalb der Zahl der nicht nachgewiesenen Fälle. Dabei handelt es sich um eine Dunkelziffer von unbekanntem, aber mutmaßlich beträchtlichem Ausmaß. Verweise auf die geringe Zahl aufgedeckter Fälle sind also nicht geeignet, den Bedarf an einer Regulierung des Lobbyismus zu verneinen. Maßnahmen der Lobbyregulierung, die auf Transparenz zielen oder bestimmte Interventionsformen überhaupt untersagen, sind geeignet, die Dunkelziffer zu reduzieren.

Für die Lobbyregulierung entstehen keine Kosten außer einem überschaubaren Betrag für sachliche Aufwendungen – z.B. ist für ein funktionstüchtiges, öffentlich zugängliches Lobbyregister eine entsprechende Webplattform zu generieren – und einem gewissen Betrag für Personal. Der politische Nutzen der Lobbyregulierung - die Steigerung des Ansehens des Parlaments – kann ökonomisch, in Geldgrößen, nicht beziffert werden. Er kann aber nicht hoch genug eingeschätzt werden. In einem Kosten-Nutzen-Vergleich erweist sich eine effektive Ordnung des Lobbyismus als eine der effizientesten überhaupt denkbaren Reformen. Die Politik erhält für wenig Aufwand und geringe Kosten ein praktisch unbezahlbares Ergebnis: Glaubwürdigkeit.

Fragen der SPD

1. Detailregelungen des Lobbyregisters

Gemäß Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sind folgende Angaben für die Registrierung eines Verbandes erforderlich:

- Name und Sitz, 1. Adresse mit Telefon- und Telefax-Nummer, E-Mail- und Internetadresse
- weitere Adresse,
- Vorstand und Geschäftsführung,
- Interessenbereich,
- Mitgliederzahl,
- Anzahl der angeschlossenen Organisationen,
- Verbandsvertreter,
- Anschrift am Sitz von Bundestag und Bundesregierung.

Das Lobbyregister – eigentlich ebenfalls eine Verbändeliste – des Landes Rheinland-Pfalz sieht folgende Informationen vor:

- Name und Sitz des Verbands,
- Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung,
- Interessenbereich des Verbands,
- Mitgliederzahl,
- Namen der Verbandsvertreter sowie
- Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz des Landtags.

Das folgende Schaubild fasst die Aussagen zum Lobbyregister zusammen, die die drei Oppositionsfraktionen im Bundestag in ihren Anträgen formuliert haben.

	SPD	Grüne	Linke
Lobbyregister			
Charakter	verbindliches und öffentliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten	verbindliches öffentliches Register für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (Lobbyistenregister)	verpflichtendes Lobbyistenregister
Geltungsbereich	Registrierungspflicht von natürlichen und juristischen Personen, deren Tätigkeit die Absicht und das Ziel der Auftraggeberinnen und Auftraggeber verfolgt, direkten Einfluss auf die Abläufe und Entscheidungen, also auf den demokratischen Willensbildungsprozess, des Deutschen Bundestages und der Bundesbehörden auszuüben, sofern diese Tätigkeiten gegen Entgelt oder auf Basis einer dafür bereitstehenden Finanzierung erbracht wer-	Lobbyistinnen und Lobbyisten, die die im Gesetz vorgesehenen Rechte in Anspruch nehmen wollen, müssen sich im Register registrieren lassen.	Alle, die auf die Gesetzgebung, Verordnungsgebung oder andere staatliche Direktiven Einfluss ausüben wollen und zu diesem Zweck Kontakte mit Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Funktionsträgerinnen und Funktionsträgern der Parteien, Regierungsmitgliedern sowie Mitgliedern von Verwaltungseinrichtungen vorbereiten, anbahnen, durchführen oder nachbereiten. Ausnahmen können vorgesehen werden soweit die Lob-

	den und nicht nur gelegentlicher Natur sind.		byarbeit gewisse Finanz- oder Zeit-Schwellenwerten nicht überschreitet.
Erforderliche Angaben	<ul style="list-style-type: none"> - Name, Anschrift, Geschäftssitz und weitere geschäftliche Kontaktinformationen - Herkunft und Höhe der aus Interessenvertretung erzielten steuerlichen Einnahmen der registrierungspflichtigen Interessenvertreterin bzw. des registrierungspflichtigen Interessenvertreters Zuordnung zu einzelnen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bzw. Auftraggeberinnen und Auftraggebern (Name, Anschrift, Geschäftssitz, weitere geschäftliche Kontaktinformationen, Geschäftsführung und Vorstand, Mitgliederzahl, Anzahl der mit Interessenvertretung beauftragten Lobbyistinnen und Lobbyisten, finanzieller Rahmen), sofern die Interessenvertretung nicht auf eigenen Namen erfolgt, - Zusammenfassende Beschreibung ihrer bzw. seiner Tätigkeitsbereiche. - Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die Lobbytätigkeiten nachgehen, müssen in dem Register vermerkt werden. - Höhe der finanziellen Aufwendungen für die Interessenvertreterin und den Interessenvertreter 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitgeberinnen/ Arbeitgebern bzw. Auftraggeberinnen/Auftraggeber von Lobbyistinnen - handelnde Akteurinnen bzw. Akteuren (Lobbyistinnen/ Lobbyisten), - finanzielle Aufwendungen für die Interessenvertretung, - mitgliedschaftliche Struktur, Gesamtbudget und Hauptfinanzierungsquellen 	<ul style="list-style-type: none"> - Auftraggeberinnen und Auftraggeber und deren Aufwendungen - Aufwendungen für Lobbyarbeit und deren Nutznießerinnen und Nutznießer

Die Vorschläge der Bundestagsfraktionen beschränken sich nicht auf Verbände, sondern erfassen das ganze Spektrum lobbyistisch tätiger Akteure. Die SPD nimmt insbesondere auch lobbyistisch tätige Rechtsanwälte in den Blick. Diese Weiterungen sind zwingend. Bei den meisten großen, etablierten Verbänden handelt es sich um die am wenigsten problematischen Lobbyisten. Ihnen gilt das

Ziel der Ordnung des Lobbyismus nicht vorrangig. Für die Politik sind die Informationen, die Verbände bereitstellen, von besonderem Interesse. Verbandsinformationen sind mehr oder weniger hoch aggregiert. Sie bündeln bereits Einzelinteressen. Zwar versuchen einige Verbände immer wieder, eigene Funktionäre in den Parlamenten zu platzieren, die für sie gegen Entgelt tätig sind. Doch sind diese für den Einfluss dieser Organisation strukturell nicht relevant. Die großen Mitgliederverbände (insbesondere Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) machen auf ihren Organisationstagen, in ihren Verbandspublikationen und Mitgliederzeitschriften sowie auf ihren Webseiten ihre Anliegen sowohl in den Grundzügen als auch in Details transparent. Ihr Führungspersonal und ihre Vertreter sind in Berlin und in den Landeshauptstädten bekannt. Sie können sich in der Regel umso mehr auf zulässige und reguläre Praktiken beschränken, je stärker die Interessen sind, die sie repräsentieren. Verbände aus der zweiten Reihe, die schwächere Interessen vertreten, neigen eher dazu, in die Grauzonen der Interessenvertretung vorzustoßen. Zum Teil neigen Verbände unter starkem Druck dazu, lobbyistische Interventionen, die problematisch erscheinen könnten, an Dritte zu delegieren (Outsourcing von Lobbying), die dann intransparent operieren. Ein neueres Phänomen ist der wachsende Unternehmenslobbyismus, der teilweise auch an den Verbänden vorbei agiert. Er konzentriert sich auf die Bundeshauptstadt, ist aber auch in den Hauptstädten von Bundesländern präsent, die für bestimmte Branchen wichtige Wirtschaftsstandorte sind. Der Unternehmenslobbyismus konzentriert sich im Wesentlichen auf Einzelinteressen und allenfalls bedingt auf Teilinteressen der eigenen Branche. Besonders problematisch wird er, wenn er gegen den Verband der eigenen Branche operiert. Insbesondere der Unternehmenslobbyismus bedient sich der wachsenden Zahl von PA- und PR-Agenturen, Rechtsanwaltskanzleien und freiberuflichen Lobbyisten. Es ist deshalb sachgerecht, dass Lobbyregister über die Verbände hinaus auf Unternehmensrepräsentanten, Agenturen, Kanzleien, selbständige Lobbyisten auszudehnen bzw. für sie zu öffnen. Zweck dieser Öffnung ist nicht zuletzt, eine Marktberreinigung im lobbyistischen Wettbewerb zu erreichen, die den seriösen Lobbyismus als Teil der legitimen Interessenvertretung stärkt.

Bei der Konstruktion eines verfassungsfesten Lobbyregisters entsteht allerdings eine Reihe von Problemen. Welche Informationen können den Akteuren, die sich ins Lobbyregister eintragen, abverlangt werden und welche unterliegen einem legitimen Datenschutz? Schützenswertes Rechtsgut ist die informationelle Selbstbestimmung natürlicher und juristischer Personen einschließlich des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Es ist gegen den Transparenzbedarf einer funktionierenden Demokratie abzuwägen. Der Souverän hat ein Recht auf alle Informationen, die er zu einem Verständnis politischer Entscheidungen und Prozesse braucht, um sich eine begründete Meinung bilden und eine begründete Wahlentscheidung treffen zu können.

Als problematisch könnten sich erweisen, wenn von Verbänden und Unternehmen Angaben zu externen Dienstleistern verlangt werden. Umgekehrt erscheinen Angaben zu aktuellen und ehemaligen Klienten und Kunden problematisch, zu denen PA- und PR-Agenturen sowie Kanzleien verpflichtet werden sollen. Letztere renommieren auf ihren Webseiten unter der Rubrik *Referenzen* allerdings gerne mit ehemaligen Kunden. Skeptisch sind Versuche zu beurteilen, die finanziellen Aufwendungen für die Interessenvertretung in die Liste der erforderlichen Angaben für das Lobbyregister aufzunehmen. Abgesehen von rechtlichen Problemen ist nicht nachweisbar, welcher Zusammenhang zwischen Aufwand und Ertrag lobbyistischer Tätigkeit besteht. Die finanziellen Aufwendungen für Lobbying geben auch keine schlüssige Auskunft über die Stärke und den Einfluss eines Unternehmens oder Verbandes. Die Annahme ist plausibel, dass ohnehin starke Unternehmen und Verbände vergleichsweise weniger Mittel für lobbyistische Interventionen aufwenden müssen (gemessen an Umsatz und Gewinn). Es wird stattdessen dafür plädiert, in das Lobbyregister jene Angaben über die wirtschaftliche Tätigkeiten und ökonomische Position aufzunehmen, die Unternehmen und Verbände aufgrund ihrer jeweiligen Rechtsform ohnehin veröffentlichen müssen oder in ihren Geschäftsberichten und Werbroschüren sowie Webseiten veröffentlicht haben. Sie geben oft besser Auskunft über Macht und Einfluss als die Aufwendungen für Lobbying. Ein anderes verfassungsrechtliches Problem des Lobbyregisters könnte sich mit der Gefährdung der Koalitionsfreiheit auf tun, wenn Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zur Publikation finanzieller Details verpflichtet werden, die beispielsweise über ihre Arbeitskämpffähigkeit Auskunft geben. Registrierungs- und Offenbarungspflichten sowie Sanktionen als Folge von Verstößen gegen diese Pflichten können gegen die Koalitionsfreiheit verstoßen. Es kann bezweifelt werden, dass die durch das Grundgesetz besonders hervorgehobenen und geschützten Sozialpartner überhaupt zum Eintrag in ein Lobbyregister verpflichtet werden können. Denn nach

Artikel 9.3 GG wird Koalitionen das Recht vorbehaltlos garantiert, ihre arbeits- und wirtschaftspolitischen Interessen gegenüber Parlamenten, Regierungen und anderen staatlichen Entscheidungsträgern zu vertreten.¹¹

2. Regeln für Transparenz und Kontrolle

Neben dem Lobbyregister dienen der Transparenz und Kontrolle vor allem der „legislative Fußabdruck“ und eine erhebliche Einschränkung der zulässigen Nebentätigkeiten. Die Einführung des Lobbyregisters allein ist zwar bereits ein sinnvoller Schritt, aber nur ein halber. Eine sachdienliche Ordnung des Lobbyismus erfordert eine Reihe abgestimmter und aufeinander bezogener Maßnahmen. Akkreditierten Lobbyisten kann beispielsweise neben einer Reihe von Rechten des Zugangs zum Parlament und zu den Abgeordneten auch ein Recht auf Dokumentation ihrer Stellungnahmen im Kontext der Beschreibung parlamentarischer Vorgänge in den Dokumentationssystemen der Parlamente eingeräumt werden. Dies dient der Transparenz gegenüber dem Parlament ebenso wie gegenüber der Öffentlichkeit. Da alle Stellungnahmen akkreditierter Lobbyisten zu einem Gegenstand gleichwertig und entsprechend dokumentierenswert sind, fördert die Dokumentation auch die Chancengleichheit der Interessenvertretung. Abzulehnen ist die konventionelle Version des legislativen Fußabdrucks. Diese beschränkt sich darauf, lediglich zu dokumentieren, welche Passagen eines Gesetzentwurfs auf Stellungnahmen von Lobbyisten beruhen. Von Interesse für die Öffentlichkeit sind aber nicht nur erfolgreich lancierte Passagen, sondern die kompletten Interventionen. Mit den eingegangenen Stellungnahmen ist ein Gesetzestext leicht abzugleichen: es kann ermittelt werden, welche Passagen übernommen respektive welche Interessen aufgegriffen wurden. Von Interesse für die Öffentlichkeit sind insbesondere auch die Stellungnahmen, die im parlamentarischen Prozess keine Berücksichtigung fanden. Dies ermöglicht der Öffentlichkeit zu rekonstruieren, welche Interessen sich durchgesetzt haben und welche nicht. Ausschließlich die Passagen zu dokumentieren, die in Gesetze aufgenommen wurden, wäre eine Werbemaßnahme für erfolgreiche Lobbyisten durch die Hintertür.

3. Verbot von Nebentätigkeiten?

Mandatsträgern Nebentätigkeiten für registrierte Lobbyorganisationen zu untersagen, ist eine sachdienliche und wohl begründete Maßnahme. Ihre zentrale Devise lautet: „Keine Lobbyisten ins Parlament“. Das Verbot einschlägiger Nebentätigkeiten dient der Reduzierung der „inneren Lobby“, der Präsenz von Abgeordneten, die von Lobbyorganisationen bezahlt werden und nebenberuflich für Lobbyorganisationen tätig sind. Abgeordnete können im Parlament nicht gleichzeitig Abgeordnete des ganzen Volkes und bezahlte Vertreter besonderer Interessen sein. Dieser Widerspruch ist durch eine Klarstellung mittels Verbots aufzulösen. Die nahezu demonstrativ auf Interessenkonflikte angelegte Praxis der inneren Lobby ist zu beenden. Damit werden Artikel 38.1 GG und Artikel 77 der Hessischen Landesverfassung präzisiert.

Ein Verbot von Nebentätigkeiten ist kein Eingriff in die Freiheit des Mandats und der Mandatsausübung und damit in die aus Artikel 38.1 und analogen Artikeln in Landesverfassungen folgenden Rechte. Übt der Abgeordnete Nebentätigkeiten aus, übt er logischerweise nicht sein Mandat aus. Dass das Mandat nicht ohne Nebentätigkeiten ausgeübt werden kann, ist nicht plausibel, da die Nebentätigkeiten nicht Teil der Mandatsausübung sind. Ihnen wird vielmehr neben dem Mandat nachgegangen. Ein Verbot von Nebentätigkeiten berührt eben nur diese Tätigkeiten neben dem Mandat und nicht das Mandat und seine Ausübung. Dem Abgeordneten steht es frei, Zeit, die gewonnen wird, wenn bestimmte Nebentätigkeiten untersagt werden, für sein Mandat so zu nutzen, wie es ihm das Gewissen vorgibt. Das Mandat wird dadurch sogar gestärkt. Die Unabhängigkeit von Abgeordneten wird auch nicht durch Nebeneinkünfte gestärkt, sondern durch die Diäten. Die Demokratie gewährt den Repräsentanten Diäten, um ihre ökonomische Unabhängigkeit und damit auch ihre Gewissensfreiheit sicherzustellen. Die Diäten werden an alle Abgeordneten gleichermaßen und bedingungslos ausbezahlt. Abgeordnete geraten deshalb durch die Diäten auch nicht in staatliche Abhängigkeit, aus der sie durch Nebeneinkünfte zu befreien wären. Im Umkehrschluss wäre die Mehrheit der Abgeordneten die keinen bezahlten Nebentätigkeiten nachgeht, weniger unabhängig.

¹¹ Vgl. Sodan, H. (2012): Lobbyregister als Verfassungsproblem. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 5/12: 193ff,

Den Urhebern des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat ging es bei dem Versuch, in Artikel 38.1 die Freiheit des Mandats zu umreißen, vor allem darum, den Einfluss der Parteien und der Fraktionen zu begrenzen und die Autonomie der Abgeordneten als Volksvertreter – im Gegensatz zu Parteienvertretern – zu stärken. Absicht war dagegen nicht, ein Recht auf Nebentätigkeiten zu verankern. Die Materie war seinerzeit nicht regelungsbedürftig. Die Parlamentarier gingen in der Regel Berufen nach oder waren aus Altersgründen nicht mehr berufstätige Honoratioren. Das Phänomen des Lobbyismus war ebenso erst im Entstehen begriffen wie die Wirtschaftsordnung, die es unvermeidlich hervor treibt. Dagegen ist die Materie heute unter veränderten Bedingungen hochgradig regelungsbedürftig. Die immer komplexeren Aufgaben, die auf die Parlamente auf allen Ebenen durch die Globalisierung und Europäisierung zukommen, verlangen den vollzeitlichen Einsatz der ganzen Person. Die Ära der Teilzeitparlamente ist definitiv zu Ende – im Bund ebenso wie in den Ländern. Politik, Parlamentarier ist ein Beruf, dessen Aufgabenfülle und hohe Verantwortung auch in den Landesparlamenten jede Nebentätigkeit ausschließt – es sei denn, sie stärkt und profiliert das Mandat selbst. Diesem generellen Einwand gegen Nebentätigkeiten wird sich in Zukunft auch die Rechtssprechung immer weniger entziehen können. Denn er stellt schlicht die gesellschaftliche Dynamik und ihre Folgen für die Parlamente in Rechnung. Das Verfassungsgericht optiert mit dem Urteil vom 4.7.2007 (BVerfGE, 2 BvE 1/06) ohnehin in diese Richtung, das Abgeordnetengesetz des Landes Hessen ebenso. Das massive Anwachsen des Lobbyismus seit der Vereinigung macht es erforderlich, den politischen Sinn der Formel „Abgeordnete des ganzen Volkes“ in Artikel 38.1 GG im Lichte der neuen Entwicklungen zu erschließen. Alle Abgeordneten stehen allein schon aufgrund ihrer Partei- und Fraktionszugehörigkeit und ideologischen Vorlieben bestimmten Interessen näher als anderen. Es wäre lebensfremd anzunehmen, Abgeordnete seien neutral und operierten jenseits gesellschaftlicher Interessen. Sie sind auch nicht als Einzelne und von vornherein bereits die Personifizierung eines Gemeinwohls, das ohnehin nur prozessual, durch Abgleich verschiedener Interessen zu ermitteln ist. Aber die bezahlte Tätigkeit einer Minderheit von Abgeordneten für eine Minderheit von Verbänden, Unternehmen oder andere Organisationen der Interessenvertretung ist ein institutionalisiertes Hemmnis, um möglichst unvoreingenommen an der Erarbeitung des Gemeinwohls mitwirken zu könne. Die Präsenz von Funktionären einer Minderheit von Verbänden und Unternehmen in den Parlamenten ist eine unzulässige Privilegierung und sprengt den Sinn der Festlegung auf die Repräsentation des ganzen Volkes - eben des ganzen Volkes und nicht nur eines besonderen Teils. Die ursprüngliche Intention der vier Verfassungsmütter und vielen Verfassungsväter war, die Abgeordneten aus zu engen Bindungen an die Parteien zu lösen und sie explizit als Volksvertreter im Gegensatz zu Parteienvertretern zu profilieren. Die innere Lobby, die bezahlte Tätigkeiten einer Minderheit von Abgeordneten für eine Minderheit privilegierter Unternehmen, Verbände und anderen Organisationen der Interessenvertretung führt diese Intention schlicht ad absurdum. Unternehmen, Verbände etc. vertreten in der Regel noch weitaus engere und speziellere Interessen als Parteien. Deren Programme sehen immerhin die Herstellung allgemeinen Wohls vor, wenn auch aus unterschiedlichen weltanschaulichen Perspektiven. Interessenbindungen von Abgeordneten entsprechen der gesellschaftlichen Realität. Aber die Praxis einer bezahlten inneren Lobby konterkariert sehenden Auges und fundamental den legitimen Anspruch des Souveräns, seine Repräsentanten auf die Herstellung des Gemeinwohls des ganzen Volkes zu verpflichten. Wer von Interessenorganisation bezahlt wird, nimmt an der Herstellung des Gemeinwohls von vornherein in anderer Weise teil, als ein Abgeordneter ohne derartige Bindungen. Dies berührt auch das Repräsentationsprinzip des Artikels 38.1. Schwer vorstellbar, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes, die sich so vehement gegen die Vereinnahmung der Abgeordneten durch Parteien ausgesprochen haben, unter Freiheit des Mandats die Freiheit verstanden haben könnten, sich als Abgeordnete in noch engere Abhängigkeiten zu begeben und das auch noch gegen Bezahlung.

Als problematisch gilt die Einschränkung von Nebentätigkeiten im Lichte des Artikels 48.2 GG (Behinderungsverbot). Die Norm ist für die Nebentätigkeitsfrage wesentlicher als Art. 38.1. Die Einschränkung der Nebentätigkeiten könne bestimmte Berufsgruppen und nicht nur Einzelne von der Bewerbung um ein Mandat abhalten. Diese Argumentation ist allerdings in so hohem Maße widersprüchlich, dass sie auf Dauer auch in der Rechtssprechung nicht aufrechterhalten werden kann. Die Regelungen von Art. 48.2 halten Kündigung und Entlassung wegen Mandatsantritt für das erwähnenswerte Hauptproblem und erklären sie deshalb für unzulässig. Die Regelungen haben nicht verhindert, dass zahlreiche Gruppen abhängig Beschäftigter nicht im Bundestag vertreten sind. Ebenso wenig haben sie zu einer angemessenen Präsenz beispielsweise von selbstständigen Handwerkern geführt. Umgekehrt haben die Regelungen eine deutliche Überrepräsentanz von beamteten Lehrern und selbstständigen

Anwälten nicht verhindert. Sowohl Über- als auch Unterrepräsentation bestimmter Berufsgruppen sind eindeutige Hinweise, dass nicht Art. 48.2 für die soziale Zusammensetzung des Parlaments maßgeblich verantwortlich ist, sondern soziale Prozesse und Tatbestände. Dazu zählen beispielsweise soziale Schichtzugehörigkeit und Qualifikation im Allgemeinen, insbesondere aber die Nähe von beruflichen Qualifikationsprofilen zum Qualifikationsprofil des Abgeordneten. Das Berufsprofil von Lehrern, Anwälten, Sozialarbeitern etc. entspricht dem Berufsprofil von Abgeordneten eher als das von Stahlarbeitern, Installateuren und Prokuristen. Eine Beschränkung der Nebentätigkeiten wird also kaum zu einer substantiellen Veränderung der sozialen Zusammensetzung des Parlaments führen, jedenfalls nicht zu einer Behebung des massiven Defizits der Repräsentanz abhängig Beschäftigter. Abgesehen davon sieht das Grundgesetz keine bestimmte soziale Zusammensetzung des Parlaments oder eine Repräsentanz von Berufsgruppen entsprechend ihrer statistischen Anteile an den Wahlberechtigten vor. Es gibt in der Bundesrepublik Deutschland keine Ständeparlamente mehr.

Von allen Personen, die ein Mandat im Bewusstsein der Verantwortung anstreben, die auf sie zukommt, kann erwartet werden, dass sie persönlich Für und Wider einer solchen Entscheidung verantwortungsbewusst abwägen. Dazu gehört auch, auf die Fortsetzung einer beruflichen Tätigkeit des Mandats wegen zu verzichten, oder aber die eigene berufliche Tätigkeit schlussendlich doch dem Mandat vorzuziehen. Die Risiken von Irrtümern und Fehlentscheidungen – wenn sich beispielsweise Hoffnungen auf berufliche Perspektiven nach dem Mandat zerschlagen – sind zumutbar. Millionen Menschen nehmen derartig schwerwiegende Abwägungsprozesse und ihre Risiken immer wieder im Rahmen ihrer persönlichen Entwicklung und beruflichen Karriere auf sich. Eine Abwägung zwischen Mandat und Beruf und der Risiken von Entscheidungen ist nicht unbillig, da sie nicht die Dimensionen vergleichbarer Abwägungsprozesse in der Gesellschaft übersteigt. Die Aufnahme eines Mandats benachteiligt nicht, sie eröffnet vielmehr in aller Regel vielfältige persönliche Entwicklungschancen. Zumeist führt das Mandat zu einem Qualifikationszuwachs, der nach dem Mandat gewinnbringend verwertet und mit dem die berufliche Unterbrechung kompensiert werden kann. Das geringe Risiko, dass dieser Qualifikationszuwachs ausbleibt, ist ebenfalls zumutbar, ausbleibender Qualifikationszuwachs ist persönlich zu verantworten. Insbesondere von Selbständigen kann außerdem erwartet werden, dass sie selbständig private Lösungen finden, die eine zeitweilige Unterbrechung ihres Berufs während des Mandats ermöglichen, anstatt auf eine staatliche Lösung durch zunehmend anachronistische Deutungen einer Verfassungsnorm zu pochen. Hierzu steht eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Verfügung. Summa summarum handelt es sich bei einer Einschränkung der Nebentätigkeiten von Mandatsträgern nicht um ein Berufsverbot. Vielmehr können Personen, die sich für ein Mandat interessieren, aber ihren Beruf für wichtig halten, diesen jederzeit und ungehindert weiter und wie bisher ausüben, wenn sie nach einem verantwortungsbewussten Abwägungsprozess von der Absicht Abstand nehmen, ein Mandat anzustreben. Dies ist ein entscheidender Unterschied zum historischen Berufsverbot. Er verbietet die Verwendung des Begriffs. Professionelle Lobbyisten und Personen, die aufgrund ihres Berufs besonderen Interessen in erheblicher Weise verpflichtet sind, sollen durch das Verbot von Nebentätigkeiten für Lobbyorganisationen während des Mandats in der Tat und ganz bewusst zu einem derartigen Abwägungsprozess angeregt werden. Niemand ist gezwungen Abgeordneter zu werden.

Die geltenden Regeln haben sich insbesondere als eine Lex Anwalt erwiesen. 2009 waren 0,2 Prozent der Wahlberechtigten Anwälte. Aber sie stellen 15 Prozent der Abgeordneten. Anwälte sind die am deutlichsten überrepräsentierte Berufsgruppe im Bundestag. Zwischen 90 und 100 sitzen im Parlament; mehr als zwei Drittel von ihnen glauben, den Beruf weiter ausüben zu müssen. Einige haben ihn ganz leicht aufgeben können, als Ministerämter lockten. Eine beträchtliche Zahl von Anwälten nimmt allerdings das Bundestagsmandat wahr, ohne weiterhin als Anwalt tätig zu sein. Auch diese Berufsgruppe würde also durch ein Verbot von Nebentätigkeiten nicht generell von einer Kandidatur und der Ausübung des Mandats abgehalten werden. Vielmehr werden aufgrund persönlicher Lebensumstände unterschiedliche Konsequenzen gezogen. Und es ist – wie diese Fälle belegen – möglich, den Beruf des Anwalts zeitweilig aufzugeben, um ein Mandat auszuüben. Artikel 48.2 verlangt nicht, dass sämtliche Besonderheiten jeder einzelnen Berufsgruppe und jeder einzelnen persönlichen Lebenslage soweit berücksichtigt werden müssen, dass daraus eine offenkundige Privilegierung erwächst, die zu einer signifikanten Überrepräsentation im Parlament führt. Ein Verbot von bezahlten und ehrenamtlichen Nebentätigkeiten für Organisationen der Lobbyisten, die *während* des Mandats aufgenommen werden (Aufsichtsrats-

funktionen in Unternehmen und Beiratsfunktionen in Verbänden beispielsweise) berührt die Problematik der Fortsetzung der Berufstätigkeit während des Mandats ohnehin nicht. Es kann unabhängig von der Klärung der Frage, wie mit der Fortsetzung beruflicher Tätigkeit umzugehen ist, ausgesprochen werden.

4. Einbeziehung externen Sachverständes

Eine Berichtspflicht über die Mitwirkung externen Sachverständes bei der Erarbeitung von Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und politischen Programmen ist sachdienlich. Es besteht keinerlei substantieller Grund, der Öffentlichkeit und der parlamentarischen Opposition diese Informationen vorzuenthalten. In einer dynamischen und komplexen Gesellschaft wächst der Bedarf der Politik an externem Sachverstand. Denn das gesamte Spezialwissen, das für politische Steuerung benötigt wird, kann politik- und verwaltungsintern nicht vorgehalten werden. Die Fähigkeiten von Politik und Verwaltung, externen Sachverstand einerseits zu kooptieren, andererseits politisch zu führen, sind vielmehr auszubauen und zu kultivieren. Die Öffentlichkeit bringt für diese Kooptation insbesondere dann großes Verständnis auf, wenn sie gut begründet ist, der externe Sachverstand sorgfältig und in angemessenen Prozessen ausgewählt wird und dabei Qualifikation und das erforderliche Maß an Unabhängigkeit sichergestellt werden. Transparenz des gesamten Vergabeprozesses ebenso wie der Resultate kann diese Sorgfalt nur beflügeln. Die häufig vorgetragenen Bedenken gegen das „Beratungsunwesen“, die „Räterepublik“ etc. verkennen die Notwendigkeit, der Politik den besten verfügbaren Sachverstand dienstbar zu machen. Ein beträchtliches Fundament desselben sollte in der Verwaltung versammelt werden. Politisches Handeln würde aber auf eine wichtige Ressource für die Optimierung der eigenen Entscheidungen verzichten, sollte sie sich bei der Kooptation externen Sachverständes Schranken auferlegen. Transparenz ist eine zentrale Bedingung, dass diese Kooptation vom Verdacht unzulässiger Einflussnahme befreit wird. Transparenz ist Selbstschutz der Politik.

5. Seitenwechsel

Der Wechsel ehemaliger Inhaber von politischen Mandaten und Ämtern in Lobbytätigkeiten ist generell skeptisch zu beurteilen. Er hat sich in einer Reihe von Fällen als unschicklich erweisen und wird zu Recht in der Öffentlichkeit sorgfältig beobachtet. Allen Politikern ist dringend zu raten, auf einen derartigen Wechsel zu verzichten. Der Souverän alimentiert Mandatsträger und Amtsinhaber durch Diäten und Besoldung unter anderem auch in der Erwartung, dass sie ihre gesamte Arbeitskraft in den Dienst von Demokratie und Republik stellen und sich im Laufe der Jahre immer tiefer in die diversen Politikfelder einarbeiten, für die sie zuständig sind. Wechseln ehemalige Politiker in Lobbyfunktionen, verwerten sie das Wissen, die Qualifikationen, Kenntnisse und Informationen, deren Erwerb der Souverän durch Diäten und Besoldung finanziert hat, privat und für die besonderen Interessen Dritter. Da nur ein privilegierter kleiner Kreis ehemaliger Politiker oder hoher Beamter von einer Minderheit von Verbänden und Unternehmen in Dienst gestellt wird, verzerrt die Praxis den Wettbewerb der Interessen. Die große Mehrheit von Verbänden und Unternehmen kann auf diese Ressource nicht zurückgreifen. Da die Zahl der Fälle vergleichsweise gering ist, kann die Praxis des „Seitenwechsels“ auch nicht als Beitrag zur Lösung des strukturell-systemischen Problems des Austausches zwischen Politik und Wirtschaft reklamiert werden. Der Seitenwechsel ist systemisch irrelevant und politisch ein Ärgernis. Gestaffelte Karenzzeiten für ehemalige Mandatäre und Amtsinhaber sind deshalb absolut sachdienlich. Sie erschweren die Funktionalisierung von im öffentlichen Interesse und Auftrag erworbenen Kenntnissen und Informationen für besondere lobbyistische Interessen. Die Rückkehr in alte Berufe und insbesondere auf alte Stellen ist dagegen unbenommen. Generell ist insbesondere von hochrangigen Politikern – Kanzler, Minister - zu erwarten, dass sie Qualifikationen, die sie in ihrer Amtszeit erworben haben, auch nach Niederlegung Ihres Amtes zum Nutzen des Volkswohls einbringen.

Fragen der FDP
1. Lobby und Lobbyisten: Definition

Das Problem einer Definition des Lobbyismus wird am widersprüchlichen Sprachgebrauch deutlich. Ein Beispiel ist die Unterscheidung von „*eine Lobby sein*“ und „*eine Lobby haben*“. Wenn davon die Rede ist, die Atomindustrie *sei* eine starke Lobby, ist gemeint, die Atomindustrie habe Macht und Einfluss. In diesem Sinne repräsentiert sie ein starkes Interesse. Ist davon die Rede, die Atomindustrie *habe* eine starke Lobby, gilt die Aufmerksamkeit einerseits Verbänden, Agenturen, Journalisten, Wissenschaftlern und professionellen bezahlten Lobbyisten, die im Interesse der Atomindustrie auf Parlamente und Regierungen einwirken. Andererseits sind damit Fraktionen und Mandatsträger gemeint, die sich im Parlament die Interessen der Atomindustrie zu Eigen gemacht haben und sie dort vertreten (innere Lobby).

Eine strikte Unterscheidung zwischen Interessen, Interessenvertretung einerseits, Lobbyismus, Lobbying etc. andererseits ist notwendig. Interessenvertretung ist der allgemeine überwölbende Oberbegriff, Lobbyismus eine Variante, eine Spielart, eine Spezialdisziplin der Interessenvertretung. „Lobbyismus im engeren Sinn ist der Prozess, in dem Akteure die Interessen der eigenen Organisation oder gegen Geld die Interessen Dritter mit speziellen Mitteln vertreten. Lobbykontakte sind primär alle direkten Kontakte – persönlich, telefonisch, schriftlich per E-Mail, SMS, Fax oder postalisch – mit Mandatsträgern und Mandatsträgerinnen, Ministerialbeamten sowie Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeitern und -mitarbeiterinnen, die zum Ziel haben, Einfluss auf die Politik zu nehmen oder politische Informationen zu sammeln.“ (Kolbe, Hönigsberger, Osterberg: 10).

2. Lobbyisten und andere Interessenvertreter

Lobbyisten unterscheiden sich von anderen Interessenvertretern durch Professionalität, Honorare für ihre Tätigkeit, in der Regel eine an Aufträge und Weisungen gebundene Praxis mit speziellen Operationsmustern (siehe Definition unter 1.). Insofern erweist sich beispielsweise die Rede „*jeder Bürger ist ein Lobbyist*“ als ausgesprochen unterkomplex. Bürger vertreten ihre Interessen ohne Aufträge, ohne Honorar, ohne Weisungen und Aufträge und in der Regel mit anderen Methoden als Lobbyisten. Lobbyistische Methoden sind den allermeisten einfachen Bürgern in aller Regel nicht zugänglich. Michael Sommer und Dieter Hundt sind Interessenvertreter, aber keine Lobbyisten, wiewohl sie gelegentlich lobbyistische Funktionen wahrnehmen. Jürgen Fitschen, Anshu Jain und Paul Achleitner sind weder vorrangig Interessenvertreter und noch und erst recht nicht Lobbyisten. Aber sie repräsentieren starke Interessen und machen sie geltend oder lassen sie geltend machen. Moritz Hunzinger dagegen ist Prototyp eines Lobbyisten. Die Lobbyisten der Gewerkschaften – Organisationen der Interessenvertretung der Arbeitnehmer – sitzen in Berlin, in den acht parlamentarischen Verbindungsstellen des DGB und der Einzelgewerkschaften. Werden derartige Unterscheidungen nicht vorgenommen, werden ganz unterschiedliche Formen und Methoden der Interessenvertretung undifferenziert vermischt. Die Gleichsetzung des Lobbyismus als einer speziellen Form der Interessenvertretung mit allen anderen Formen der Interessenvertretung, die Formel Interessenvertretung = Lobbyismus sind beliebte semantische Kniffe der Branche. Sie sollen ihren teilweise fragwürdigen Tätigkeiten höhere Dignität zu verleihen. Der Kniff dient auch dazu, die Regulierung der speziellen Praktiken einer Branche mit dem falschen Hinweis abzuwehren, mit dieser Regulierung werde die Interessenvertretung insgesamt eingeschränkt. Das Gegenteil ist der Fall. Tatsächlich stärkt eine sachgerechte Ordnung des Lobbyismus die Interessenvertretung, weil sie ihr Bild in der Öffentlichkeit hebt. Und eine sachgerechte Ordnung des Lobbyismus stärkt die Branche, weil angemessene Regeln sie aus Grauzone herausholen, das Schmutzimage abbauen hilft und die Marktberreinigung fördert.

3. Freiwilliges Lobbyregister?

Der Streit um ein *verpflichtendes* oder ein *freiwilliges* Register ist partiell irreführend respektive eine Sackgasse. Bleibt es Lobbyisten selbst überlassen, sich als solche zu definieren und zu entscheiden, ob sie sich in das Lobbyregister eintragen oder nicht, erspart sich der Gesetzgeber mühselige und

problematische Definitionsversuche. Allerdings macht ein „freiwilliges“ Register nur Sinn, wenn der Gesetzgeber eindeutig definiert, welche Angaben zu machen sind, den Eintrag mit der ganzen Palette an Zugangsrechten zu Parlament und Abgeordneten belohnt, den Nicht-Eintrag aber mit dem Verlust dieser Rechte sanktioniert. Ein derartiges Register ist als *verbindlich* zu klassifizieren, der Eintrag bindet Lobbyisten wie Parlament. Dieser Eintrag ins Register lässt sich als *Akkreditierungsverfahren* umschreiben, Lobbyisten, die sich ins Register eingetragen sind akkreditierte, also formell legitimierte Lobbyisten. Ihnen stehen alle Möglichkeiten des Zugangs zum Parlament und einzelnen Abgeordneten offen. In diesem Sinne handelt es sich um einen freiwilligen Eintrag, der allerdings Zugangsrechte zum Parlament nach sich zieht oder den Verzicht auf diese Rechte. Wer Zugangsrechte wahrnehmen will, muss sich eintragen. Aber die Entscheidung steht den Akteuren frei. Dieses freiwillige Lobbyregister funktioniert nur, wenn massive Anreize geschaffen werden, sich einzutragen. Aber einem Anreizsystem ist grundsätzlich der Vorzug gegenüber einem verpflichtenden Register mit allen Definitionsproblemen des Geltungsbereiches zu geben. Die Problematik beispielsweise, die lobbyistische Tätigkeit von Anwaltskanzleien im Einklang mit dem Mandantenschutz zu fassen und die betroffenen Kanzleien zum Beitritt zur Lobbyliste zu verpflichten, wird entschärft. Es liegt bei den Kanzleien, sich der Zugangsrechte zum Parlament zu vergewissern oder auch nicht. Die Selbstdefinition als Lobbyist eröffnet auch zivilgesellschaftlichen Organisationen neue Zugangsrechte zum Parlament.

Schließlich scheint diese Konstruktion des Lobbyregisters geeignet, das verfassungsrechtliche Problem aufzulösen, dass ein verpflichtendes Lobbyregister für das Recht auf Koalitionsfreiheit aufwerfen könnte. Dieses Problem hat bereits zur Anregung geführt, Koalitionen – Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände – nicht in das Lobbyregister aufzunehmen, wenn es verpflichtend ist. (Sodan 2012: 201). Das allerdings wäre ein Register ohne die wichtigsten Organisationen der Interessenvertretung und damit zahnlos. Das Recht auf Bildung von Koalitionen nach Art. 9.3 wird durch ein Register nicht tangiert. Auch werden die Koalitionen nicht gehindert, ihre Positionen zu arbeits- und wirtschaftspolitischen Fragen öffentlich, in eigenen und fremden Medien oder in Aktionen, Kampagnen etc. zu äußern. Es steht ihnen frei, alle Abgeordnete anzuschreiben und sowohl bei einzelnen um Termine nachzusuchen oder ganze Ausschüsse zu parlamentarischen Abenden einzuladen. Abgeordnete können umgekehrt auf Lobbyavancen eingehen oder auch nicht, selbst wenn es sich um große Organisationen der Interessenvertretung handelt. Es steht den Abgeordneten und dem Parlament frei, zu entscheiden, wie sie mit dem Interessenvortrag jedweder Lobbyisten umgehen. Abgeordnete und Fraktionen können sich bei ihrer Kontaktpflege unter anderem daran orientieren, welche Organisationen durch ihren Beitritt zum Lobbyregister signalisieren, dass sie sich an einer Ordnung des Lobbyismus beteiligen wollen, oder durch eine Weigerung zu erkennen geben, dass sie den lobbyistischen Wildwuchs hinnehmen oder gar billigen. Aus der Verfassung zwingend abzuleitende Beteiligungs- und Anhörungsrechte der Sozialpartner stehen nicht zur Disposition. Sie werden durch den Katalog der Rechte, auf die bei Nicht-Beteiligung am Lobbyregister verzichtet wird, nicht berührt.

Tatsächlich eröffnet das verbindliche, aber nicht verpflichtende Lobbyregister den Weg zu einer transparenten und geordneten Interessenvertretung. Es behindert die Interessenvertretung nicht, es eröffnet ihr Chancen. Wenn das Lobbyregister Koalitionen, Verbänden und weiteren Organisationen und ihren Vertretern Informationen grundrechtskonform abverlangt – was sich versteht - und das Parlament Angebote für einen geordneten Prozess der der Interessenvertretung unterbreitet, haben auch die nach Artikel 9.3 herausgehobenen Verbände keinen Grund, dem Register nicht beizutragen und sich als Lobbyisten zu akkreditieren. Die Entscheidung fällen die Organisationen letztlich aus organisationalpolitischen Gründen und Interessen.

Bei einer detaillierten Konstruktion eines Lobbyregisters bietet sich an, von den Publikationspflichten auszugehen, denen die diversen Organisationen je nach ihrer Rechtsform ohnehin unterliegen. Einiges spricht für eine nach Rechtsform differenzierte Informationsabfrage sowie Rubriken für freiwillige Angaben. Erfolgte oder nicht erfolgte Angaben in freiwilligen Rubriken bieten dem Parlament und der Öffentlichkeit durchaus auch einen Einblick, wieweit die Bereitschaft der Organisationen geht, an einer geordneten Interessenvertretung mitzuwirken.

Fragen der Grünen
1. Konkreter Einfluss von Lobbyisten

Erfolgreicher Lobbyismus operiert verdeckt. Die Details von Einflussträngen und -kanälen können in aller Regel nur mit investigativen Methoden nachgezeichnet werden. Die Lobbyinterventionen bleiben aber trotzdem weitgehend im Dunkel. Die „Dunkelziffer“, die unaufgeklärten und unaufgedeckten Fälle lobbyistischer Intervention überwiegen die aufgeklärten in unbekanntem Ausmaß, aber jedenfalls bei weitem. Das ist das allgemeine und zentrale Struktur- und Systemproblem, das bei Versuchen, den Lobbyismus zu ordnen, in Rechnung zu stellen ist. Andererseits sind genügend Fälle problematischer lobbyistischer Einflussnahme aufgedeckt worden. Sie erhärten nicht nur den Verdacht, es gäbe weit- aus mehr. Sie gelten vielmehr als Spitze eines Eisbergs und Indizien für den allgemeinen schlechten Zustand der Politik, für ein hohes Maß an Abhängigkeiten und Willfährigkeit. Den ultimativen Beleg für diesen populären Verdacht liefert der legislative Output selbst. Er kann ex post daraufhin überprüft werden, welche Interessen Eingang gefunden haben, welche Interessen er bedient. Vom Ausstieg aus dem Atom-Ausstieg und der Mehrwertsteuerregelung für Hoteliers über die Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel bis hin zum Leistungsschutzrecht sind die gesetzlich mehr oder weniger deutlich privile- gierten Interessen identifizierbar. In der Lobbyismusdebatte ballen sich Erfahrungen, Vermutungen und Erkenntnisse zu einer zunehmend verfestigten öffentlichen Meinung zusammen. Sie wird in Schlagworten wie *Lobbyrepublik*, *gekaufter Republik* und *Lobby regiert das Land* zugespitzt. Diese brisante Mischung aus nachweislichen Lobbyeinflüssen und ihrer Verallgemeinerung, der Dunkelziffer, die den allgemeinen Verdacht erhärtet, und nachvollziehbarer Interessenprivilegierung in der Gesetz- gebung kann die Demokratie gefährden. Die Stimmung wird durch politische Untätigkeit in der Lobby- regulierung ohne Not noch aufgeheizt. Mittlerweile ist die Ordnung, des Lobbyismus nicht mehr nur erforderlich, um ein sachliches Problem pragmatisch zu lösen. Sie ist ebenso auch von hoher symbo- lischer Bedeutung. Sie signalisiert sowohl den Willen der Parlamente, den Primat der Politik zu be- haupten, als auch noch vorhandene Fähigkeiten, der grassierende Politikmüdigkeit, Parlamentaris- musverachtung und Demokratieskepsis demonstrativ praktisch und symbolisch zu begegnen. Die Ordnung des Lobbyismus ist eine Schlüsselfrage für das Bild, das die politische Klasse bietet, und ein Beleg für das Selbstbewusstsein der Demokratie.

2. Handlungsbedarf

Ja.

3. Chancen und Risiken des Lobbyismus für die Demokratie

Der Einfluss mächtiger Lobbygruppen auf die Politik gefährdet die Demokratie. Verdeckter und intransparenter Lobbyismus hebt den offenen Streit der Meinungen aus, in dem sich das bessere Argument durchsetzt. Er untergräbt diskursive Prozesse, die allen rationalen Argumenten gleiche Chancen bieten, von der Politik gehört zu werden. Und er bedroht den Primat der Politik, die öffentlich kommuniziert, was sie im demokratischen Diskurs erarbeitet und entschieden hat. Intransparente Einflussnahme auf die Regierung beschneidet die Rech- te des Parlaments und damit des Souveräns. Intransparente Einflussnahme auf die Ministerialverwaltung schwächt die politische Führung. Intransparente Einflussnahme auf Abgeordnete gefährdet die Substanz des parlamentarischen Prozesses, die öffentliche Verhandlung kontroverser Gegenstände.

Chancen bietet nur ein geordneter Lobbyismus. Er kann Politik und Öffentlichkeit umfassende Infor- mationen über gesellschaftliche Interessen vermitteln und zum politischen und gesellschaftlichen Dis- kurs über den Ausgleich der Interessen beitragen. Die Ordnung des Lobbyismus dient dazu, ihn auf diese informative und diskursive Funktion zu beschränken und damit die Legitimität der Interessenver- tretung zu stärken.

4. Zugangsbedingungen für Lobbyisten

Der Zugang von Lobbyisten zu politischen Entscheidungsträgern und Entscheidungsträgerinnen hängt zuallererst davon ab, ob ihn die Politiker gestatten. Ob und wem Politiker Zugang gewähren, hängt vor allem vom gesellschaftlichen Gewicht der Interessen ab, die die Lobbyisten repräsentieren. Politiker sind eher geneigt „wichtige“ Lobbyisten zu empfangen und anzuhören als solche, die sie für weniger wichtig halten. Die asymmetrische Verteilung von Macht und Einfluss führt zur Bevorzugung von Lobbyisten bestimmter Interessen und zur Benachteiligung anderer Interessen. Darüber hinaus hängt der Zugang auch vom Geschick der Lobbyisten ab, diverse psychologische Techniken der Kontaktaufnahme und der Kontaktpflege einzusetzen sowie Abhängigkeiten und das Bewusstsein auf Seiten von Mandatsträgern und Amtsinhabern zu erzeugen, zu Gegenleistungen verpflichtet zu sein.

5. UN-Konvention gegen Korruption

Die Nicht-Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption ist sowohl eine Peinlichkeit als auch ein außenpolitischer Fehler. Zwar trifft der Einwand zu, dass die Konvention von Staaten unterzeichnet wurde, deren Anfälligkeit für Korruption weitaus höher ist, als die der Bundesrepublik Deutschland. In einer Reihe der Unterzeichner-Staaten wird wenig bis nichts gegen Korruption unternommen. Die Unterzeichnung wird in diesen Fällen zu Recht als bloße Alibiaktion kritisiert. Die Zeichnung ermöglicht es aber der Bundesrepublik Deutschland, zusammen mit anderen Signatarstaaten, die wie die Bundesrepublik und deutsche Unternehmen ein Interesse an korruptionsfreiem internationalem Wettbewerb haben, auf diplomatischem Wege auf die Einhaltung der Konvention zu drängen. Deshalb ist die Ratifizierung im außenpolitischen Interesse Deutschlands. Innenpolitisch ist die Weigerung zu ratifizieren ebenso unverständlich. Die Politik suggeriert der Öffentlichkeit ohne Not, sie nehme es national wie international mit der Bekämpfung der Korruption nicht so recht ernst und toleriere im Zweifelsfall augenzwinkernd Korruption als Element von Exportstrategien oder bei Direktinvestitionen im Ausland.

6. Lobbyismus im Bundestag und in den Landesparlamenten

Beim Umgang mit dem Lobbyismus bestehen grundsätzlich keine Unterschiede zwischen der Bundesebene und den Ländern. Alle Bundesländer sind Wirtschaftsstandorte, in denen ökonomische Interessen mittels lobbyistischen Praktiken geltend gemacht werden. In allen Bundesländern existiert die Vielfalt gesellschaftlicher Interessen, die an Regierung und Parlament herantreten wollen. Da die gesellschaftlichen Beziehungen und die Beziehungen zwischen Politik und Ökonomie in den Ländern enger und kleinteiliger sind, ist die Politik für lobbyistische Einflüsse sogar zugänglicher. Dies ist insbesondere in Bundesländern mit weltmarktorientierten Konzernen und starken Branchen der Fall. Die föderale Standortkonkurrenz erhöht die Anfälligkeit der Politik für lobbyistische Einflüsterungen und eröffnet lobbyistischen Interventionen ein eigenes Spielfeld. Je geringer der Professionalisierungsgrad eines Parlaments ist, desto leichteres Spiel haben Lobbyisten. Gerade Landesparlamente, die noch Elemente traditioneller Teilzeit- und Freizeit-Parlamente aufweisen, sind deshalb zum eigenen Schutz erst recht und in besonderem Maße auf Regeln für den Lobbyismus angewiesen. Grundsätzlich ist die Ordnung des Lobbyismus auf Landesebene ebenso erforderlich wie im Bund. Die Legitimationsproblematik, die die Politik mit der Verweigerung weitreichender Regulierungsmaßnahmen selbst auf sich zieht, unterscheidet sich ohnehin nicht zwischen den verschiedenen politischen Ebenen.

I. Fragenkomplex Lobbyregister

1. Die freiwillige Verbändeliste beim Bundestag

Die freiwillige Verbändeliste beim Deutschen Bundestag liefert eine Reihe wichtiger Informationen über die Vielfalt der Interessen, die an den Bundestag herangetragen werden. Sie ermöglicht einen Abgleich mit den Angaben der Abgeordneten gemäß Verhaltensrichtlinien Sie ist aber nicht nur des-

halb nicht auf der Höhe der Zeit, weil sie nicht als öffentlich zugängliche, ständig gepflegte elektronische Datei zur Verfügung steht, die die automatische Abfrage und Koppelung von Informationen zulässt, sondern nur als periodisch ergänzte pdf. Es fehlen auch wichtige Informationen über die gelisteten Organisationen. Vor allem aber enthält sie nur einen Teil der lobbyistisch tätigen Akteure: große und etablierte Verbände mit einem hohen Anteil transparenter Aktivitäten der Interessenvertretung sowie eine Vielzahl von Vereinen mit Spezialinteressen. Weder sind Unternehmen und PA und PR-Agenturen enthalten, die lobbyistisch tätig sind, noch Rechtsanwaltskanzleien und freiberufliche Lobbyisten. Die Liste erfüllt im Wesentlichen nur dokumentarische Funktion. Für den geregelten und transparenten Zugang zum Bundestag ist sie praktisch bedeutungslos.

2. Das Rheinland-Pfälzische Lobbyregister

Das Lobbyistenregister (Verbändeliste) des Landes Rheinland-Pfalz wurde als Anlage 6 zur Geschäftsordnung des Landtages für die 16. Wahlperiode am 8. Dezember 2011 beschlossen. Der Landtagspräsident führt eine öffentliche Liste, in der Verbände registriert werden, die Interessen gegenüber dem Landtag und der Landesregierung vertreten. Nach § 2 Abs. 1 der Anlage 6 werden Verbände in den Ausschüssen des Landtags nur gehört, wenn sie sich mit Mindestangaben (siehe Frage 1 der SPD, S. 8) in das Lobbyregister eingetragen haben. Die Eintragung begründet aber keinen Rechtsanspruch auf Anhörung. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in Rheinland-Pfalz müssen nach § 81 Abs. 3 der Geschäftsordnung zu Gesetzentwürfen mit wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalt schriftlich oder mündlich gehört werden. Dies sieht Artikel 67 der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz vor. Wollen die Verbände bei Ausschussanhörungen beispielsweise zu Anträgen der Fraktionen gehört werden, ist die Eintragung in das Lobbyregister Voraussetzung. Hier besteht keine Anhörungsverpflichtung auf der Grundlage des § 81 Abs. 3 der Geschäftsordnung. Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts und deren Dachorganisationen, angeschlossene Verbände eines bereits registrierten Dachverbands sowie für einzelne Vereine oder Einzelfirmen in einer eingetragenen Dachorganisation müssen sich nicht registrieren lassen. Das Lobbyistenregister wird jährlich im Staatsanzeiger veröffentlicht und soll vierteljährlich erneuert werden. Es ist über die Website des Landtags verfügbar.¹²

Zum 12.12.2012¹³ waren in der Liste 30 Verbände registriert. DGB, IG Metall und die IG BCE, die in Rheinland-Pfalz besonderes Gewicht hat (BASF), aber ebenso die zentralen Arbeitgeberverbände haben bis dato auf eine Registrierung zu verzichten. Artikel 81.3 der Geschäftsordnung erscheint ihnen offensichtlich für die eigene Interessenvertretung als ausreichende Rechtsgrundlage. Die GEW und ver.di dagegen haben sich registrieren lassen. Die GEW in der Bildungspolitik und ver.di bei der Gestaltung des öffentlichen Dienstes vertreten Ziele, die ihnen einen bloßen Rekurs auf den Artikel 81.3 für ihre Interessen offenbar nicht ausreichend haben erscheinen lassen. Der Verzicht auf die Registrierung seitens der Zentralverbände bedeutet einen Verzicht auf die Teilnahme an bestimmten Anhörungen insbesondere zu allgemeinen Fragen der Gesellschaftspolitik. Die Gründe beispielsweise von DGB und IGCE oder der Arbeitgeberverbände Rheinland-Pfalz und des Arbeitgeberverbandes Chemie Rheinland-Pfalz für die Nicht-Registrierung seien dahingestellt. Dies obliegt der Entscheidung jedes einzelnen Verbandes nach Abwägung der eigenen Interessenlage. Insofern entsprechen Konzeption und Praxis des rheinland-pfälzischen Lobbyregisters den Anregungen in dieser Stellungnahme. Der gesplittete Zugang zu Anhörungen – durch Eintragung in das Lobbyregister und durch andere Rechtsgrundlagen – bietet auch einen Ansatz für ein Lobbyregister in Hessen. Allerdings koppeln die Regeln in Rheinland-Pfalz nur die Teilnahme an Anhörungen mit der Eintragung ins Lobbyregister. Damit sind die Anreize zur Eintragung, zumal eben andere Vorschriften für die Teilnahme an Anhörungen existieren, verhältnismäßig niedrig angesetzt. Weitere Anreize sind sinnvoll.

Das Lobbyregister in Rheinlandpfalz existiert seit etwas über einem Jahr. Offenbar benötigt seine Implementation einige Zeit. Es gehört beispielsweise zur Praxis des Landtages, noch nicht registrierten Verbänden, an deren Mitwirkung der Landtag bei einer geplanten Anhörung interessiert ist, das Meldeformular zusammen mit der Einladung zu verschicken. Auf diese Weise soll die Zahl der re-

¹² <http://www.landtag.rlp.de/icc/Internet-DE/nav/dcc/binarywriterservlet?imgUid=f4c20d67-99f8-5c31-495a-db9686d35f8f&uBasVariant=11111111-1111-1111-1111-111111111111>

¹³ Stand zum Zeitpunkt der Abfassung der Stellungnahme

gistrierten Verbände von 30 zum letzten Zeitpunkt der Veröffentlichung (12.12.2012) bis zum 01.03.2013 auf etwa 45 gestiegen sein. Einige Verbände haben die Aufforderung zur Registrierung durch die neue Rechtslage offenbar nur auf Basis der üblichen Informationskanäle nicht wahrgenommen.

3. Lobbyregister in den USA

Der Blick in die USA ist zwar lehrreich, aber nur bedingt hilfreich. Der regelmäßige, weit reichende Seitenwechsel des Personals aus der Wirtschaft in die Politik und umgekehrt nach dem Wechsel der Administration findet in Deutschland nicht statt. Der Austausch von Personal zwischen Politik und Ökonomie ist in den USA weitaus ausgeprägter. Viele Branchen und Unternehmen operieren gegenüber Senat, Repräsentantenhaus und Exekutive in den USA aggressiver als Lobbyisten und Interessenvertreter in Deutschland. Die Beziehungen zwischen Mitgliedern des Senats und des Repräsentantenhauses und Unternehmen sind vielfach enger als hierzulande zwischen der Mehrheit der Abgeordneten und der deutschen Wirtschaft. Einflussnahme aus der Wirtschaft ist in den USA omnipräsent. Die Praxis, dass Unternehmen und Verbände Kanzleien und spezialisierte Lobbyagenturen beauftragen ist, ist allgemeiner Usus. Die Umsätze der Kanzleien und Agenturen gehen in die Milliarden. Der Lobbyismus ist den USA alltäglicher, vielfältiger und raffinierter als in Deutschland, gleichzeitig ist er strenger normiert und partiell transparenter. Andererseits ist die amerikanische Administration potentiell stärker und im Zweifelsfall gegenüber ökonomischen Interventionen und Pressionen durchsetzungsfähiger. Der Vergleich zeigt, dass der Regulierungsgegenstand in den USA anders strukturiert ist als in Deutschland. Die Verfassungslage ist anders. Außerdem müssen Regulierungsversuche hierzulande an der bereits geschaffenen Rechtslage anknüpfen.

1995 wurde der Lobbyismus in den USA gesetzlich durch den „Lobbying Disclosure Act“ reguliert. 2007 wurden Bestimmungen dieses Gesetzes durch den „Honest Leadership and Open Government Act“ präzisiert und die Strafen verschärft. Lobbyismus ist nach dem Verständnis der amerikanischen Lobbygesetze jede mündliche und schriftliche Kommunikation und jede Vorbereitung der Kommunikation mit Abgeordneten, der Exekutive und ihren Angestellten mit dem Ziel, Gesetzgebung sowie Regierungs- und Verwaltungshandeln zu beeinflussen. Lobbyist ist, wer als Einzellobbyist, als Angestellter einer Lobbyfirma oder einer Lobbyorganisation, bezahlt oder entschädigt, mehr als einmal versucht, Gesetze zu beeinflussen bzw. wessen Lobbyaktivität mehr als 20 Prozent der Arbeitszeit in einem Zeitraum von drei Monaten umfasst.

Zu den Daten, über die die registrierungspflichtigen Lobbyisten Auskunft geben müssen, gehören

- Angaben zu Organisation,
- Kunden,
- bei mehreren Klienten separate Angabe zu jedem einzelnen,
- Arbeitsgebieten (Liste der gesetzgeberischen und exekutiven Bereiche, an denen die Lobbyisten arbeiten),
- kontaktierte Institutionen (Senat, Repräsentantenhaus, Bundesbehörden),
- Mitarbeiter, die lobbyistisch tätig sind,
- Angaben zu den Lobbykosten.

Die Angaben der registrierungspflichtigen Lobbyisten werden auf der Homepage des Senats und auf der Lobbying Disclosure Webseite des Repräsentantenhauses veröffentlicht. Beide Seiten zeigen, dass die Aufbereitung der umfangreichen Daten in einer Form, die zumindest teilweise Datenaggregation und -koppelung ermöglichen, technisch machbar sind. Die praktischen Erfahrungen mit dem amerikanischen Lobbyregister belegen außerdem, dass hohe Transparenzanforderungen und massive Interessenvertretung kompatibel sind. Das höhere Maß an Transparenz, das das verpflichtende Register in den USA im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland schafft, hat die Tätigkeiten von Lobbyisten weder ver- noch behindert. Aber die Beurteilungsmaßstäbe sind durch die amerikanische Gesetzgebung eindeutiger und klarer, gesetzwidriges Handeln kann eindeutig identifiziert werden. Verstöße werden mit Geldstrafen, aber auch Gefängnis geahndet.

4. Erhöhung der Transparenz

Um mehr Transparenz herzustellen, erscheint neben dem Lobbyregister insbesondere eine Dokumentation schriftlicher Stellungnahmen und Interessenbekundungen zu einzelnen Gesetzesvorhaben geeignet. Akkreditierte – durch Eintrag in das verbindliche Lobbyregister legitimierte - Lobbyisten haben das Recht und die Pflicht, ihre Anliegen und Absichten, dem Parlament in Schriftform zugänglich zu machen.

Aber das Transparenzverlangen stößt mittlerweile an Grenzen. Jeder künftige Versuch, den Lobbyismus nicht nur wirkungsvoll zu regulieren, sondern damit auch Einfluss auf das öffentliche Bild des Parlaments zu nehmen, wird mit einem eigentümlichen Phänomen konfrontiert. 2005 hat der Bundestag mehr Transparenz in die Nebeneinkünfte der Abgeordneten gebracht. Seither ist tatsächlich mehr über die Nebeneinkünfte bekannt geworden, aber das Ansehen der Abgeordneten, die Nebeneinkünfte erzielen, und des Parlaments insgesamt ist nicht signifikant gestiegen. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die Causa Steinbrück lehrt, dass die Transparenz der Nebeneinkünfte kein taugliches Mittel gegen Ansehensverlust mehr ist, wenn die Nebentätigkeiten und die Nebeneinkünfte selbst das Skandalon sind. Mittlerweile wurden durch den Gesetzgeber, Verordnungen der Bundesregierung und Recherchen der Medien in die Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften, aber auch in das Parteispendenwesen, das Sponsoring von Parteien und Regierung, die Tätigkeit Externer in der Bundesverwaltung ein beträchtliches Maß an Transparenz gebracht. Sieht man vom Lobbyregister einmal ab, geht der Grenznutzen weiterer Maßnahmen, die noch mehr Transparenz schaffen sollen, gegen Null. Der Zeitpunkt, zu dem mehr Transparenz im Problemfeld Lobbyismus noch einen signifikanten positiven Einfluss auf das Bild der Politik und des Parlaments haben könnte, ist möglicherweise schon überschritten. Das Transparenzverlangen läuft sich tot. Andererseits ermöglicht das erreichte Transparenzniveau längst Bewertungen und Urteile. Es legt in verschiedenen Sektoren des Problemfeldes Lobbyismus den Schluss nahe, dass dem Ansehensverlust der Politik und des Parlaments nachhaltig nur noch Einhalt geboten werden kann, wenn mittlerweile transparente, aber inkriminierte Handlungen erheblich eingeschränkt oder überhaupt eingestellt werden. Das gilt für Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte, Parteispenden, Politiksponsoring ebenso wie für den abrupten Seitenwechsel von Politikern nach Ende der Karriere und Externe in der Bundestagsverwaltung bis hin zu kleinteilig scheinenden Fragen wie die Annahme von Geschenken oder Bewirtungen.

II. Fragenkomplex Verhaltenskodex für Lobbyisten

1./2./3. Bewertung von Verhaltenskodices

Es wird angeregt, im Rahmen eines Akkreditierungsverfahrens für Lobbyisten die Zeichnung eines Verhaltenskodex zu verlangen. Das Parlament sollte lediglich allgemeine Kriterien für derartige Kodices festlegen, die konkrete Entwicklung von Kodices aber beispielsweise den Berufsverbänden der Lobbyisten überlassen. Im Zweifelsfall kann das Parlament entscheiden, welche Kodices den festgelegten Kriterien entsprechen und deshalb im Rahmen eines Akkreditierungsverfahrens zugelassen sind und welche nicht. Die drei genannten Kodices sind allesamt zeichnungsfähig. Der degepol- und der DGPR-Kodex normieren branchenspezifisches Verhalten. Der transparency-Kodex ist allgemeiner gehalten und macht branchenübergreifend Vorschläge für eine angemessene lobbyistische Praxis. Er liefert spiegelbildlich auch Anregungen für die Normierung des Verhaltens von Abgeordneten. .

III. Fragenkomplex Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

1. Interessenkonflikte bei Nebentätigkeiten

Der erste Grundkonflikt zwischen Mandat und Nebentätigkeit besteht im Zeitverlust. Nebentätigkeiten kosten Zeit, in der das Mandat nicht ausgeübt werden kann. Wird das Mandat unter den Bedingungen der modernen Gesellschaft, ihrer Komplexität und Dynamik ernst genommen, kann es nur als hauptberufliche Vollzeittätigkeit und - nach dem Muster leitender Angestellter - mit einem beträchtlichen Überstundenanteil angelegt werden. Das Mandat erfordert die ganze Person. Der zweite Grundkonflikt zwischen Mandat und Nebentätigkeit sind dysfunktionale institutionalisierte Interessenkollisionen. Zahlreiche absehbare überflüssige Konflikte zwischen Aufgaben und Anforderungen des Mandats, privaten ökonomischen Interessen und ökonomischen Interessen Dritter sowie gesellschaftlichen Bindungen werden durch die geltenden Nebentätigkeitsregeln von vornherein festgeschrieben. Der Zweifel, die Abgeordneten könnten Diener fremder Herren sein oder privilegierte Lobbyisten in eigener Sache nur nicht Abgeordnete des ganzen Volkes, ist sehenden Auges normiert und wird mit systemimmanenter Zwangsläufigkeit geschürt. Die legitimen Erwartungen des Souveräns sind andere.

2. Verhinderung der inneren Lobby

Existiert ein verbindliches Lobbyregister, sind entgeltliche Nebentätigkeiten und ehrenamtliche Funktionen für Organisation die im Register eingetragen sind, mit dem Mandat nicht vereinbar. Welche Lösung tragfähiger ist - wählbar ist nur, wer verbindlich zugesagt, diese Tätigkeiten innerhalb eines angemessenen, aber eng bemessenen Zeitraums zu beenden; das Mandat kann nur antreten, wer dies verbindlich zusagt – muss hier offen bleiben. Die einfachen Mitgliedschaften Organisationen der Lobbyliste bleiben davon unberührt.

3. Nebentätigkeitsregelungen für Hessische Abgeordnete

Die geltenden Regelungen des Hessischen Landtags für die Nebentätigkeiten von Abgeordneten können folgendermaßen ergänzt werden:

Tätigkeiten vor dem Mandat

Gegenüber dem Präsidenten/der Präsidentin des Landtags sollten angezeigt werden

- die zuletzt ausgeübte Berufstätigkeit;
- Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines Unternehmens in anderer Rechtsform;
- Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts.

Tätigkeiten, die während der Mitgliedschaft im Landtag ausgeübt oder aufgenommen werden

Angezeigt werden sollten

- Tätigkeiten als Funktionsträger (Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen leitenden und beratenden Gremiums) einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts;
- Tätigkeiten als Funktionsträger von gemeinnützigen Organisationen (Vereinen, Stiftungen etc.);
- Publizistische Tätigkeiten, Vorträge, Tätigkeiten in der (politischen Bildung und Lehre, Vertretungs- und Gutachtertätigkeiten mit Bezug zum Mandat;

Unvereinbarkeit von Mandat und Nebentätigkeiten

- Tätigkeiten als Funktionsträgers eines Verbandes, Vereines eines Unternehmens, weiterer Organisationen unterschiedlicher Rechtsformen einschließlich Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die auf der Lobbyliste des Landtages stehen;
- Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer gewinnorientierten Gesellschaft oder Unternehmens;
- Im Rahmen eines Angestelltenverhältnisses ausgeübte Tätigkeiten für gewinnorientierte Unternehmen oder selbständig zur Steigerung des persönlichen Einkommens oder zur persönlichen Gewinnerzielung;
- Abschluss von Vereinbarungen, nach denen dem Mitglied des Landtages nach Beendigung des Mandats bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen;
- Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften , wenn dadurch ein wirtschaftlicher Einfluss auf ein Unternehmen begründet wird.

Nebeneinkünfte

- Nebeneinkünfte sind zu spenden (Euro/Cent);
- Gespendete Nebeneinkünfte für Tätigkeiten und Verträge, die mit dem Mandat vereinbar sind, werden für jede Quelle einzeln und exakt (Euro/Cent) nachgewiesen und veröffentlicht.

Veröffentlichung

- Alle Angaben sind nach angemessener, aber kurzer Frist nach Antritt des Mandats zu machen. Jede Änderung ist entsprechend mitzuteilen.
- Die Angaben werden an geeigneter Stelle (Handbuch, Internetseite des Hessischen Landtags) veröffentlicht.

Spenden

- Mitglieder des Landtages haben über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art, die ihnen für ihre politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung zu führen.
- Eine Spende, deren Wert in einem Kalenderjahr 2.500 Euro übersteigt, ist unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe dem Präsidenten anzuzeigen und zu veröffentlichen
- Geldwerte Zuwendungen sind wie Geldspenden zu behandeln (Ausnahme: Zuwendungen aus Anlass der Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben und der Pflege internationaler Beziehungen gelten nicht als Spenden, sind aber anzuzeigen).
- Die Annahme von Geschenken ist generell unzulässig, es sei denn es handelt sich beispielsweise um Gastgeschenke mit Bezug zum Mandat. Sie werden angezeigt und ausgehändigt, können aber durch Zahlung an die Landeskasse erworben werden.

Unvereinbarkeit von Mandat sowie früheren und aktuellen Tätigkeiten

- Interessenverknüpfungen, die sich bei der Beratung von Gegenständen in Ausschüssen aufgrund von früheren Berufstätigkeiten oder aktuellen anzeigepflichtigen Tätigkeiten ergeben, sind offen zu legen, soweit sie nicht aus den veröffentlichten Angaben ersichtlich sind.

Sanktionen

- Nach einem eigenen Prüfverfahren festgestellte Verstöße werden je nach Schwere des Verstoßes und der Schuld mit Ermahnung, Ordnungsgeld oder auch Gegenleistungen (bei Verstöße gegen die Nebeneinkunftsregeln) geahndet. Verstoß und Sanktion werden veröffentlicht (Landtagsdrucksache, Website des Landtages).

IV. Fragenkomplex Karenzzeiten**1. Vor- und Nachteile des Seitenwechsels**

Systemische Vorteile sind beim Wechsel vom Mandat in neue Tätigkeiten in der Wirtschaft nicht erkennbar. Für die Behebung etwaiger Kommunikationsprobleme zwischen den Systemen Politik und Wirtschaft sind diese Seitenwechsel irrelevant. Dazu ist die Fallzahl zu gering. Tatsächlich wechseln nur einige wenige Spitzenpolitiker und Spitzenbeamte in einige wenige Großunternehmen. Dieser Wechsel bringt lediglich den betreffenden Ex-Politikern private Vorteile und unter Umständen einigen wenigen Unternehmen einen Nutzen. Er benachteiligt die große Mehrzahl der Unternehmen, die sich Seitenwechsler nicht leisten können. Aus der Wirtschaft sind jedoch auch Stimmen zu vernehmen, die Ex-Politiker für Tätigkeiten in der Wirtschaft nicht geeignet halten. Ebenso ist zu hören, dass sich Unternehmen nicht veranlasst sehen, ehemaligen Politikern, die von ihrem Traum von Macht und Einfluss nicht loslassen können, ein Spielfeld zu bieten. Der politische Schaden, der durch vereinzelte Wechsel prominenter Politiker entsteht, ist ungleich höher als irgendein – ohnehin weitgehend fiktiver – gesellschaftlicher Nutzen des Seitenwechsels.

2. Handlungsbedarf

Für Amts- und Mandatsträger unterschiedlichen Gewichts ist ein gestaffeltes System von Karenzzeiten sinnvoll. Es hat insbesondere die Nähe der neuen beruflichen Tätigkeit zu den Aufgaben während des Mandats oder der Amtszeit in Rechnung zu stellen. Für Minister ist eine Karenzzeit von einer Legislaturperiode vorzusehen.

V. Fragenkomplex Leihbeamte und Kanzleigesetze**1./3 „Leihbeamte“**

Für die Beschäftigung von „Leihbeamten“ aus Verbänden und Unternehmen gilt dasselbe wie für den Seitenwechsel: Systemisch irrelevant, politisch hochgradig ärgerlich. Zwar ist die Beschäftigung Ex-terner in der Bundesverwaltung zufrieden stellend geregelt. Aber der praktische Nutzen für die Verwaltung und die Demokratie sind – gemessen am politischen Schaden - verschwindend gering gemessen. Die regelmäßigen Berichte des Bundesministeriums des Inneren über den Einsatz der „Leihbeamten“ signalisieren einen sinkenden und ohnehin verschwindend geringen Anteil von Externen aus Unternehmen und Verbänden. Nicht zu beanstanden ist der beträchtliche Anteil von Externen aus bundesnahen Einrichtungen. Wegen der geringen Fallzahl und der systemischen Irrelevanz ist die Beschäftigung von Leihbeamten verzichtbar und deshalb abzuschaffen.

2./3. „Kanzleigesetze“

„Kanzleigesetze“ können in Einzelfällen sinnvoll und notwendig sein. Voraussetzung, um Gesetze von Dritten außerhalb von Regierung und Parlament formulieren zu lassen, ist volle Transparenz der Auftragsvergabe, der Ergebnisse und ihrer Verwendung sowie eine plausible Begründung. Sinn und Not-

wendigkeit der Mitwirkung Externer an Gesetzentwürfen werden in aller Regel durch die Dringlichkeit, Komplexität der Materie und fehlende Kompetenz in der Verwaltung nachgewiesen. Ein sachlicher Grund, die Mitwirkung Externer an der Formulierung von Gesetzen, nicht lückenlos zu dokumentieren, ist nicht erkennbar. Erforderlich sind entsprechende Verwaltungsvorschriften.

VI. Fragenkomplex Sponsoring und Beteiligungen

1./2 Probleme des Regierungssponsorings

Das Sponsoring von Regierungsaktivitäten ist zufrieden stellend geregelt. Die Vorschriften und die regelmäßigen Sponsoring-Berichte legen die Vermutung nahe, dass auf diese Weise nicht unmittelbar Einfluss auf das Regierungshandeln genommen wird. Es handelt sich in verschiedenen Fällen eher um strategisches Lobbying, strategisch orientierte Netzwerkbildung. Als unmittelbaren Nutzen und Gegenleistung versprechen sich die Sponsoren vor allem Werbeeffekte. Zu nicht unbeträchtlichen Teilen werden Regierungsaktivitäten gesponsert – etwa Kampagnen im Gesundheitswesen – von denen eigentlich anzunehmen ist, sie müssten der Regierung wichtig genug sein, um sie selbst zu finanzieren. Im allgemeinen Klima der gegenwärtigen Lobbydiskussion ist das Regierungssponsoring trotz sachdienlicher Regeln eine weitere Quelle der Delegitimation der Politik und ein politisches Ärgernis. Regierungen sind weder Not leidende Künstler, noch Amateurvereine, die einen Satz Trikots oder Bundesligisten, die neue Spieler brauchen. Regierungen werden aus Steuermitteln finanziert und sind zumindest noch in Deutschland kreditwürdig. Durch das Sponsoring erwecken sie den Eindruck einer Hungerleiderdemokratie, die die notwendigen Mittel nicht selbst erwirtschaften kann. Zum anderen machen sich die Regierungen zur Litfasssäule und zum Werbeträger privater Interessen. Neben der inneren Lobby und den Seitenwechslern ist das Regierungssponsoring ein dritter Sektor der Privilegierung von Unternehmen - eben jenen, die sich den Werbeeffekt des Sponsorings leisten können - und damit eine weitere Wettbewerbsverzerrung. Ein Teil der durch Sponsorenmittel finanzierten Aktivitäten ist verzichtbar. Ein anderer Teil der gesponserten Aktivitäten sind laut Sponsoringberichten der Bundesregierung Dienstleistungen der Regierung, die von Vertragspartnern regulär bezahlt werden können. Summa summarum sind die Einnahmen aus dem Sponsoring so gering, dass auf sie verzichtet und der merkwürdige Zustand des Sponsorings einer Regierung beendet werden kann.

3. Anzeigen von Unternehmen in öffentlicher Hand in Parteipublikationen

Unternehmen in öffentlicher Hand haben – wie andere Unternehmen auch – ein Interesse an Kundenwerbung und an der Verbreitung von Information über die eigene Produktpalette. Parteimitglieder können zum anvisierten Kundenkreis gehören. Insofern sind Anzeigen auch in Parteizeitungen legitim. Um den Eindruck der gezielten und einseitigen Parteifinanzierung zu zerstreuen, sind bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. Anzeigen werden in den Publikationen oder auf den Webseiten aller Parteien geschaltet, und sie werden nach den Tarifen der Anzeigenpreislisten der Zeitungen bezahlt. Entsprechende Vorschriften sind erforderlich.

Fraktion Die Linke

1. Offenlegung von Drittaufträgen

Nebentätigkeiten von Ministern und Staatssekretären sind unzulässig. Etwaige Honorare (z.B. für Vorträge) sind zurückzuweisen oder zu spenden. Zu Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften von Abgeordneten vgl. insbesondere Antwort auf Frage 3 der SPD, S13ff

2. Vor- und Nachteile von Karenzzeiten

Zu Karenzzeiten vgl. Antworten zu Frage 3 der SPD, S. 16 sowie Fragenkomplex IV, der Grünen, S. 25

3. Transparenz des Spendenflusses

Der Sinn des Vorschlags ist nicht erkennbar.

4. Anzeigen

zu Anzeigen vgl. Antworten zu Fragenkomplex, Frage 3 der Grünen.