

## Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der PIRATEN für den Landtag NRW

Drucksache 16/11414

von Prof. Dr. Ulrich von Alemann und Annika Niederkorn, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Der Antrag der Fraktion der PIRATEN geht von falschen Prämissen aus. Das Demokratiebild des Grundgesetzes ist keineswegs rein repräsentativ und geradezu ausschließlich auf alle 4 Jahre (oder in Landes-Parlamenten 5 Jahre) stattfindende Wahlen fokussiert. Sondern das Demokratiebild ist ein pluralistisches, weil die Bürger auf die Verfassungsorgane nicht nur in Wahlen, sondern durch die Medien (alte und neue), durch Vereinigungsfreiheit, Koalitionsrecht, Petitionsrecht, direkte Demokratie in Ländern und Kommunen usw. kontinuierlich Einfluss nehmen können und sollen. Und dies ist in zwei zentralen Artikeln des Grundgesetzes abgesichert, nämlich in Art. 20 GG („in Wahlen **und** Abstimmungen“) sowie in Art. 21 GG („Parteien wirken an der politischen Willensbildung **mit**“).

Zur pluralistischen Demokratie zählt auch der Lobbyismus, der keineswegs nur negativ perhorresziert werden sollte, wie die PIRATEN es in ihrem Antrag tun. Lobbyismus hat eine weiße, eine graue und eine schwarze Seite.<sup>1</sup> Die weiße ist völlig legal und legitim, wie jede Pressemitteilung von Amnesty oder der Diakonie. Sie spielen sich in der Öffentlichkeit ab. Die graue Seite ist zwar legal aber scheinen nicht immer legitim, wie vertrauliche Nebenabkommen bei Koalitionen oder Parteigrößpenden mit Erwartungshaltungen (Pflege der politischen Landschaft). Sie sind Gegenstand des investigativen Journalismus. Die schwarze Seite des Lobbyismus umfasst politische Korruption oder Nötigung und politische Erpressung, also insgesamt illegales und gleichzeitig illegitimes Verhalten. Dies ist Gegenstand der Strafjustiz.

Hier herrschen in Deutschland recht hohe Standards, die aber immer verbesserungswürdig sind, wie Transparency International in ihren Jahresberichten mit Hilfe des Perceived Corruption Index (PCI) zeigen kann. Dort nimmt Deutschland im Ländervergleich keine schlechte Position ein.<sup>2</sup>

Positiv an dem Antrag der PIRATEN an den Landtag ist, dass ein „Lobbyregister“ gefordert wird, und nicht nur eine „Verbändeliste“. Diese ist im Bundestag vorgesehen, aber der Lobbyismus ist längst aus der Fixierung auf die Verbände hinausgewachsen. Lobbyismus findet heute immer weiterhin durch Verbände statt, aber auch durch internationale law firms, public relations affairs Agenturen, einzelne Großunternehmen und Agenten usw. Eine Verbändeliste alleine, wie sie noch im Bundestag besteht, würde den Lobbyismus in keiner Weise heutzutage abbilden.

Ein Lobbyregister ist durchaus sinnvoll, aber durch den Antrag der Fraktion DIE PIRATEN keinesfalls vernünftig organisiert. Es ist durchaus wünschenswert, dass ein Lobbyregister des Landtages

- zweifelsfrei Auskunft über Auftraggeber und Finanzierung von Lobbyismus geben kann,
- klare Regeln und Standards für Lobbyismus formuliert
- und Lobbyeinflüsse auf Parlamente und Regierung nachvollziehbar und damit öffentlich diskutierbar macht.

Die auf Bundesebene existierende Verbändeliste war ein erster Schritt, der aber keinesfalls den heutigen Bedingungen des Lobbyismus genügt. Verschiedene Initiativen wie Transparency International oder aber auch LobbyControl haben hier Verbesserungen gefordert.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Alemann, Ulrich von/Eckert, Florian (2006): Lobbyismus als Schattenpolitik. Online abrufbar unter: <http://www.bpb.de/apuz/29795/lobbyismus-als-schattenpolitik?p=all>, [30.08.16].

<sup>2</sup> Transparency International (2015): Korruptionswahrnehmungsindex 2015: Deutschland auf Platz 10. Online abrufbar unter <https://www.transparency.de/Pressemitteilung-Transparency.2756.0.html>, [30.08.16].

<sup>3</sup> Lange, Timo (26.10.2015): Aktion: Lobbyisten im Bundestag enttarnen!

Die Regelungen der einzelnen Bundesländer sind nicht wirklich weiterführend. In Rheinland-Pfalz und in Sachsen-Anhalt gibt es Lobbyregister, aber insgesamt ist hier kein wirklicher Fortschritt zu registrieren. Es gibt in Deutschland einige Verbände von Public Affairs-Agenturen, die sich einer freiwilligen Selbstkontrolle von Verhaltensregeln unterworfen haben. Zum Beispiel der Markenverband.<sup>4</sup>

Auf der **EU-Ebene** existiert ein **Transparenzregister** von EU-Kommission und Europaparlament, das durchaus weitergehend als die deutschen Regelungen ist. Insbesondere ist bemerkenswert, dass die Eintragungen für alle Organisationen verbindlich sind, die Hausausweise für das Parlament beantragen oder sich mit Kommissaren, Kabinettsmitgliedern oder Generaldirektoren treffen wollen. Allerdings bleiben auch manche wichtigen Akteure dem Register trotz dieser Anreize fern. Hier klafft beim Bundestag eine große Regelungslücke, wo Hausausweise inflationär vergeben wurden.<sup>5</sup>

Wichtiger noch ist, dass ein **Verhaltenskodex** für die Mitglieder des Europäischen Parlaments existiert, der den Umgang mit und von Lobbyisten sowie Nebentätigkeiten von EP-Abgeordneten regelt.<sup>6</sup> Der Verhaltenskodex hat insbesondere die Aufgaben, dass

- Abgeordnete des EU-Parlamentes jede berufliche Tätigkeit, der sie in drei Jahren vor der Wahl nachgegangen sind, mit einer Erklärung ihrer finanziellen Interessen darlegen müssen. Dasselbe gilt für Vorstandsmitgliedschaften in Unternehmen, NGOs oder sonstigen Interessenverbänden. Derartige Tätigkeiten müssen auch für ihre Zeit als Abgeordnete angegeben werden.
- Die MdEPs müssen detaillierte Informationen über externe Einkommensquellen abgeben. Die Höhe der Nebeneinkünfte müssen in Stufen deklariert, zusätzlich müssen relevante Beteiligungen an Unternehmen offengelegt werden.
- Es dürfen keine Geschenke oder ähnliche Zuwendungen über 150 Euro angenommen werden.
- Eine zuständige Dienststelle führt ein Register über diese Geschenke.
- Es existieren Sanktionsmaßnahmen, um ein Nichteinhalten der Regeln durch EU-Parlamentarier zu bestrafen.
- Als Leitlinie des Verhaltenskodex gilt, dass die Mitglieder nur im öffentlichen Interesse handeln und keinerlei unmittelbaren oder mittelbaren finanziellen Nutzen oder eine sonstige Zuwendung erstreben.
- Der Verhaltenskodex ist in der Geschäftsordnung des EU-Parlamentes niedergelegt.
- Eine erste Aktualisierung des Verhaltenskodex fand am 15.04.2013 statt.

Für EU-Bedienstete und Kommissionsmitglieder existieren ebenfalls Verhaltensregeln, die leider in Deutschland bisher nicht rezipiert wurden.<sup>7</sup>

In den **USA** gibt es ebenfalls eine umfassende Regelung im **Foreign Agent Registration Act** von 1938 und später von 1946, die aber wenig Durchschlagskraft besaßen.

- Seit 1995 existiert ein verpflichtendes Lobbyregister, welches mit dem Lobby Disclosure Act (LDA) unter Bill Clinton eingeführt wurde.
- 2007 wurde dieser mit dem **Honest Leadership and Open Government Act** (HLOGA) ergänzt.
- Im Vergleich zu Deutschland ist die amerikanische Gesetzgebung sehr viel weitreichender und trägt

---

Jetzt Hausausweise offenlegen und Lobbyregister einführen! Online abrufbar unter:

<https://www.lobbycontrol.de/2015/10/aktion-lobbyisten-im-bundestag-enttarnen/>, [30.08.16].

<sup>4</sup> Vgl. O. A.: Verhaltenskodex für Interessenvertreter (Lobbyisten). Online abrufbar unter

[http://www.markenverband.de/quicklinks\\_/compliance/VERHALTENSKODEX%20FUER%20INTERESSENVERTRETER.pdf](http://www.markenverband.de/quicklinks_/compliance/VERHALTENSKODEX%20FUER%20INTERESSENVERTRETER.pdf), [31.08.16].

<sup>5</sup> Vgl. Transparenz-Register der EU. Online abrufbar unter

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=de>, [30.08.16].

<sup>6</sup> Vgl. Europäisches Parlament (2011): Neuer Verhaltenskodex für Abgeordnete angenommen. Online abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20111201IPR32927/neuer-verhaltenskodex-f%C3%BCr-abgeordnete-angenommen>, [31.08.16].

<sup>7</sup> Links zu den Verhaltensregeln von Kommission und EU-Bediensteten finden sich im Kodex des oben zitierten Markenverbandes. Vgl. O. A.: Verhaltenskodex für Interessenvertreter (Lobbyisten). Online abrufbar unter [http://www.markenverband.de/quicklinks\\_/compliance/VERHALTENSKODEX%20FUER%20INTERESSENVERTRETER.pdf](http://www.markenverband.de/quicklinks_/compliance/VERHALTENSKODEX%20FUER%20INTERESSENVERTRETER.pdf), [31.08.16].

aktiv zur Transparenz bei Lobbyarbeit bei.

- Gleichzeitig ist es hier aber auch möglich, die Regeln zu umgehen. Transparenz des Lobbyismus ist in den USA ständig auf der Agenda.

**Fazit:**

- Die Offenlegungen der Interessenbeziehungen von Abgeordneten ist notwendig; und auch die Vergabe der Positionen an verdiente Politiker nach ihrem Ausscheiden aus dem Parlament bleibt ein Problem.
- Transparenz ist aber kein Grundrecht an sich, sondern ein dienender Wert. Auch Abgeordnete sind Grundrechtsträger, deshalb müssen Grenzen der Transparenz respektiert werden; der gläserne Abgeordnete ist ein populistischer Fetisch.
- Es ist unerlässlich das Verhältnis zwischen Lobbyisten, Abgeordneten, Politikern und Beamten in eine neue Form zu gießen.
- Ein Verhaltenskodex für Lobbyisten und für entsprechende Beamte und Politiker ist deshalb dringend erforderlich.
- Washington und Brüssel haben hier mehr vorgelegt als die Bundesregierung und der Bundestag bzw. die Landtage und die Landesregierungen.
- Eine Eigeninitiative des Landtages NRW in der nächsten Legislaturperiode könnte durchaus die politische Transparenz und das Image des Lobbyismus in Deutschland beträchtlich verbessern.
- Die jetzige Initiative der PIRATEN ist aber ein undurchdachter Schnellschuss, der in der verbleibenden Legislaturperiode keine Realisierungschancen hat.