

Schriftliche Stellungnahme von LobbyControl e.V.

zur Öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses des Landtags NRW zu dem Antrag

"Lobbyismus transparent machen – Einführung eines Lobbyregisters in NRW" der Fraktion der PIRATEN, Drucksache 16/11414

1. Allgemeine Erörterung	S. 2
1.1 Intransparenz der politischen Interessenvertretung	S. 5
1.2 Gründe für ein Lobbyregister	S. 6
1.3 Lobbyregister auf Landesebene	S. 11
2. Spezifisches zum Antrag der Fraktion der Piraten	S. 13

Über LobbyControl

LobbyControl ist eine zivilgesellschaftliche Organisation, die über Machtstrukturen und Einflussstrategien auf politische Entscheidungen in Deutschland und der Europäischen Union aufklärt. Wir wollen Impulse liefern für Transparenz bei der politischen Interessenvertretung sowie für eine demokratische Kontrolle und klare Regeln für die interessengeleitete Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit. LobbyControl kombiniert aktuelle Recherchen, wissenschaftliche Hintergrundanalysen und Kampagnenarbeit. Wir berichten über Denkfabriken, Kampagnen und Verzerrungen in den Medien, über Netzwerke und koordiniertes Lobbying hinter den Kulissen. Diese Recherchen und Informationen dienen dazu, Einflussnahmen offen zu legen und Bürger/innen zu helfen, sie zu erkennen und ihren eigenen Positionen Gehör zu verschaffen. LobbyControl setzt sich für eine vielfältige, transparente und lebendige Demokratie ein.

1. Allgemeine Erörterung

LobbyControl begrüßt das Anliegen des vorliegenden Antrags, mehr Transparenz bei der politischen Interessenvertretung durch die Einführung eines Lobbyregisters herstellen zu wollen.

Der Austausch zwischen Interessengruppen und der Politik ist ein wichtiges Element demokratischer Meinungs- und Willensbildung. Er ist im Hinblick auf den Bedarf an Expertise und Information aus verschiedenen Teilen der Gesellschaft und Wirtschaft für die gesetzgeberische Arbeit auch notwendig. Dies wird auch im Antrag so formuliert: „Die Anhörung betroffener Bevölkerungsgruppen bzw. deren organisierter Interessenvertreter in Gesetzgebungsverfahren erscheint aus rechtsstaatlicher Perspektive ohne Frage angezeigt.“

Zu Recht weist der Antrag aber auch auf die mit dem Lobbyismus einhergehenden Herausforderungen für das Vertrauen und die Zustimmung der breiten Bevölkerung zur repräsentativen Demokratie hin: Machtungleichgewichte und Intransparenz.

1.1 Intransparenz der politischen Interessenvertretung

Politische Interessenvertretung mit dem Ziel der Einflussnahme auf die Gesetzgebung sowie sonstige Rechtsetzungsakte oder exekutive Entscheidungen findet in Deutschland bisher ohne einen klaren Regelungsrahmen statt, weder auf Bundesebene noch in den Ländern. Lobbyismus vollzieht sich weitgehend intransparent. Es gibt keine Offenlegungspflichten, an die Lobbyisten sich halten müssen. Das ist aus mehreren Gründen problematisch.

Intransparenz verschafft vor allem denjenigen Vorteile, die über informelle Wege einen Informationsvorsprung erlangen können und durch privilegierte Zugänge Argumente, Informationen und Interessen besser in den politischen Prozess einbringen können als andere. Intransparenz verstärkt in der Gesellschaft vorhandene Ungleichgewichte bei finanziellen sowie organisationalen Ressourcen und kann daher zu unausgewogenen Politikergebnissen führen. Auch aus ökonomischer Perspektive kann unregulierter Lobbyismus zu Verzerrungen führen, sind doch die Interessen von kleineren Unternehmen keinesfalls immer kongruent mit denen international tätiger Großkonzerne, die oft über eigene Abteilungen für die politische Interessenvertretung verfügen.

Zudem ermöglichen intransparente Strukturen die Anwendung illegitimer Methoden, weil im Einzelfall unklar bleibt, wer die eigentlichen Auftraggeber oder Geldgeber hinter einer politischen Public-Affairs-Kampagne sind.

Bleibt die Beteiligung von Interessenvertretern an der Gesetzgebung undurchsichtig und mit Blick auf Akteure und Prozesse für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar, wird das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der demokratischen Institutionen gefährdet. Dies kann zu einer sinkenden Zustimmung zu demokratischen Verfahren und Prinzipien führen und somit eine bereits oft beklagte „Repräsentationskrise“ befördern und einer pauschal-populistischen Elitenkritik Vorschub leisten. Bürgerinnen und Bürger sollten das Recht haben zu erfahren, wer in wessen Auftrag, mit welchem Ziel und mit welchen Mitteln versucht, auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

Letztlich liefert eine transparente Akteurslandschaft auch für politische Entschei-

dungsträger wertvolle Informationen, die für eine ausgewogene Abwägung verschiedener Interessen hilfreich sind.

Politische Interessenvertretung bedarf daher eines Regelungsrahmens, wie er auch in anderen Ländern wie z.B. Österreich und Irland bereits existiert und in Deutschland inzwischen auch von vielen Lobbyisten befürwortet oder gefordert wird. So beschloss etwa der Deutsche PR-Rat im Februar 2015 eine Stellungnahme, in der sich deutlich für ein verpflichtendes Lobbyregister ausgesprochen wird.¹ In der Öffentlichkeit erfährt die Forderung nach mehr Transparenz beim Lobbyismus ebenfalls hohe Zustimmung und zwar unabhängig von parteipolitischen Präferenzen.²

Das Ziel einer Regulierung des Lobbyismus muss es daher sein, zunächst Transparenz über die Lobbyakteure, ihre Netzwerke und Finanzquellen herzustellen, ohne dabei politische Interessenvertretung und Partizipation sowie den Austausch von Expertise zu verhindern oder zu erschweren. Grundsätzlich muss klar sein, dass der Austausch von Bürgerinnen und Bürgern mit ihren Abgeordneten durch Transparenzpflichten in keiner Weise erschwert, behindert oder bürokratisiert werden darf. Dieser Grundsatz muss mit den aus einem Lobbyregister erwachsenen Transparenzpflichten in Einklang gebracht werden, was einige Abgrenzungen notwendig macht.

Ein verpflichtendes Lobbyregister kann dies als Kernelement einer jeden Lobbyregulierung leisten. Ein Lobbyregister erhöht durch Transparenz die Legitimität politischer Entscheidungen und beugt unrichtigen Verdächtigungen und einem Vertrauensverlust in demokratische Verfahren vor. Es schafft gleiche Regeln für alle beteiligten Akteure, ob Unternehmen, Verband, Nichtregierungsorganisation, Kanzlei oder Agentur, und kann damit dazu beitragen, der Vereinnahmung durch finanzstarke oder auf andere Weise einflussreiche Akteure vorzubeugen.

1.2 Gründe für ein Lobbyregister

Zusammengefasst lassen sich folgende Gründe für die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters nennen:

- Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu wissen, unter welchen Umständen politische Entscheidungen getroffen werden. Das setzt einen Zugang zu Informationen darüber voraus, welche Akteure in wessen Interesse und mit welchem Budget Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen suchen. Lobbytransparenz ist eine Frage der Legitimität politischer Entscheidungen.
- Umfassende Transparenz ist die Voraussetzung, um im öffentlichen Interesse dieselben Regeln für alle Interessenträger zu schaffen und somit unausgewogener oder illegitimer Einflussnahme vorzubeugen.
- Ein Lobbyregister hilft, irreführende Lobbystrategien aufzudecken.

1 Siehe: Deutscher Rat für Public Relations 2015. Pressemitteilung vom 4. März. Online unter: http://drpr-online.de/wp-content/uploads/2015/03/DRPR_Lobbyregister_PM_04032015.pdf

2 78 Prozent der 1009 beantworteten die Frage „Befürworten Sie die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters, in dem Lobbyisten ihren Auftraggeber, ihr Budget und die Ziele ihrer Lobbyarbeit öffentlich machen müssen?“ mit Ja und 18 Prozent mit nein. Am höchsten war mit 94 Prozent die Zustimmung bei den Befragten mit einer Parteipräferenz für Bündnis 90/Die Grünen. Mit 78 Prozent am niedrigsten bei der Parteipräferenz CDU/CSU. Die vollständige Umfrage ist online zu finden unter: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Umfrage-Lobbyregister-Hausausweisliste.pdf>

Insbesondere ermöglicht ein Lobbyregister, Auftraggeber von Lobbyisten und Geldgeber, die hinter Lobbyismus betreibenden Denkfabriken und sonstigen Organisationen stehen, sichtbar zu machen.

- Ein Lobbyregister ist keine Pauschalkritik an Lobbyarbeit oder allen registrierten Interessenvertretern. Es hilft vielmehr, ein realistisches Bild von Lobbyismus zu zeichnen und trägt somit dazu bei, über Interessenvertretung und Lobbyismus aufzuklären.
- Ein Lobbyregister erlaubt, Verflechtungen oder Interessenskonflikte besser zu erkennen und zu regulieren, z.B. wenn ehemalige oder aktuelle Entscheidungsträger oder Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.
- Eines kann ein Lobbyregister allerdings nicht: die Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen Interessengruppen ausbalancieren. Es kann aber dazu beitragen, sichtbar zu machen, wenn in einzelnen Feldern Partikularinteressen überwiegen und kann so helfen, einen präventiven Schutzmechanismus gegen einseitige Entscheidungen zu bilden.

1.3 Lobbyregister auf Landesebene

Für die Einführung verbindlicher Transparenzregeln auf Landesebene wäre eine Orientierung an einem entsprechenden Lobbytransparenzgesetz auf Bundesebene hilfreich. Solange es dort aber keine politische Mehrheit für mehr Lobbytransparenz gibt, sollten die Länder vorangehen und selbst für entsprechende Regelungen sorgen. Zugleich sollten sich die Länder im Bund dafür aussprechen, in dieser Frage endlich voranzukommen.

Die seit 1972 beim Bundestag geführte sogenannte Verbändeliste bietet keine hilfreiche Orientierung. Zwar haben einige Länder wie Rheinland-Pfalz oder Brandenburg in den letzten Jahren eigene Listen nach dem Vorbild der Geschäftsordnung des Bundestags eingeführt. Die Verbändeliste kann die Funktionen eines verpflichtenden Lobbyregisters allerdings nicht erfüllen und ist nicht geeignet, ein angemessenes Maß an Transparenz herzustellen.

Dies hat mehrere Gründe:

- a) Die Eintragung ist nur für einen Teil der Lobbyakteure möglich. Relevante Akteursgruppen können sich nicht eintragen. Dazu gehören Unternehmen, Public-Affairs-Agenturen oder im Mandantenauftrag Lobbyismus betreibende Anwaltskanzleien sowie selbstständige Einzellobbyisten. Damit wird die Verbändeliste dem vielfältigen Akteurspektrum nicht gerecht. Auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) konstatierte in ihrem vierten Evaluierungsbericht zu Deutschland, die Verbändeliste entspreche „nicht mehr der heutigen Realität der Lobbyarbeit“ und forderte Verbesserungen ein.³ Tatsächlich hat sich die Akteursstruktur bei der politischen Interessenvertretung seit der Einführung der Verbändeliste in den Siebziger Jahren stark diversifiziert.
- b) Die Eintragung ist auch für Verbände freiwillig und mit der Registrierung sind

3 GRECO 2014. Vierte Evaluierungsrunde: Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, S. 14. Online unter: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282014%291_Germany_D.pdf

„keine Rechte und auch keine Pflichten verbunden“.⁴ Damit fehlt ein wesentliches Element einer wirksamen Transparenzregulierung. Erfahrungen mit freiwilligen Mechanismen verfehlen regelmäßig das Ziel, umfassende Transparenz herzustellen, auch wenn sie mit Anreizen zur Eintragung kombiniert werden.

c) Die in der Liste enthaltenen Angaben sind unzureichend. So müssen registrierte Organisationen weder Angaben zu ihrer Finanzierung machen, noch zu ihren Ausgaben für die Interessenvertretung. Es fehlen darüber hinaus detaillierte Angaben zu beschäftigten Lobbyisten, beauftragten Public-Affairs-Dienstleistern und den Zielen der Lobbyarbeit im Einzelfall.

Als bisher einziges Bundesland ist Sachsen-Anhalt über die Systematik der Verbändeliste hinausgegangen und hat sein „Lobbyregister“ auch für Akteure geöffnet, die in einer reinen Verbändeliste nicht zu finden sind: Neben Unternehmen auch Einzelpersonen. Damit ist zwar der unter a) genannte Kritikpunkt ausgeräumt. Sachsen-Anhalt ist trotzdem nicht als Vorbild zu empfehlen, da auf Grund der weiter bestehenden Schwächen – Freiwilligkeit, wenig Aussagekraft – das Ziel der Herstellung von mehr Transparenz nicht erreicht wird. Zudem werden im Falle von Lobbyagenturen die Kunden nicht genannt und finanzielle Angaben fehlen vollständig.

2. Spezifisches zum Antrag der Fraktion der Piraten

a) Wir begrüßen, dass der Antrag ein verpflichtendes Lobbyregister auf gesetzlicher Grundlage vorsieht und über einen zeitlichen Schwellenwert – hier 20 Prozent der Arbeitszeit – eine Abgrenzung gegenüber denjenigen vornimmt, die sich zwar an die Landesregierung wenden, aber dennoch nicht einer Registrierungspflicht unterliegen sollen. Allerdings ist hier fraglich, ob dieser Schwellenwert für die Landesebene tatsächlich praktikabel ist, insbesondere, wenn sich der Wert lediglich auf Tätigkeiten für „Kontaktanbahnung und Kommunikation“ bezieht. Je nach dem wie eng diese Tätigkeitsbeschreibungen ausgelegt werden, dürfte die Betroffenengruppe schnell auf einen sehr überschaubaren Personenkreis zusammenschrumpfen.

Wir empfehlen hier zum einen eine klarere Definition der relevanten Tätigkeiten, die zu einem Eintrag in das Register führen, und zum anderen eine Prüfung anderer Schwellenwerte. In Frage kommen könnte beispielsweise die Häufigkeit von Kontakten (schriftlich, mündlich, fernmündlich) und mit Bezug zu bestimmten politischen Entscheidungen.

b) Wir empfehlen den Anwendungsbereich eines Lobbytransparenzgesetzes nicht nur auf die Regierung zu beschränken. Wenn durch ein solches Gesetz Transparenz über die Einflussnahme auf die Gesetzgebung hergestellt werden soll, muss Lobbyarbeit gegenüber der Legislative ebenso erfasst werden. Zudem macht eine Beschränkung auf die Exekutive die 20-Prozent-Schwelle zusätzlich fraglich. Unter III. wird im Antrag zwar eine analoge Regelung auch für den Landtag gefordert, jedoch empfiehlt es sich aus unserer Sicht nicht, zwei getrennte

⁴ Vgl.: „Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter.“ Online unter: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/index.html>

Lobbyregister zu führen.

c) Unter II. c) fordert der Antrag eine Offenlegung aller Kontakte zwischen Lobbyisten inklusive deren Dauer. Eine derartige Kontakttransparenz kann zwar sinnvoll sein, um die Wege möglicher Einflussnahme besser nachzeichnen zu können. Für das Ziel der Herstellung von Transparenz über die Akteure und Strukturen der politischen Interessenvertretung ist sie jedoch aus unserer Sicht nicht notwendig. Ein verpflichtendes Lobbyregister erreicht dieses wichtige Ziel auch ohne eine Dokumentation einzelner Kontakte.

Wir empfehlen stattdessen, die Forderung nach Transparenz über einzelne Kontakte in ein umfassenderes Konzept einer sogenannten legislativen Fußspur einzubetten. Eine legislative Fußspur ist eine sinnvolle Ergänzung zu einem Lobbyregister. Die Funktion und Zielsetzung einer legislativen Fußspur sollte aber nicht mit der eines Lobbyregisters verwechselt werden. Bei letzterem geht es vor allem darum, klare Regeln für professionelle Interessenvertreter zu schaffen und Transparenz über die Akteurslandschaft herzustellen. Eine legislative Fußspur zielt dagegen auf die Transparenz über den konkreten Prozess der Gesetzgebung im Einzelfall ab.

d) Die Punkte II. b), d) und e) des Antrages erhalten unsere volle Zustimmung. Jedes Lobbyregister sollte von einer möglichst unabhängigen Stelle geführt und die Angaben entsprechend geprüft werden. Diese muss daher mit ausreichend personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet sein, sollte eigene Untersuchungskompetenzen besitzen und bei Verstößen Sanktionen aussprechen können. Sanktionen können dabei von der einfachen Ermahnung bis hin zu Bußgeldern reichen.