



Bonn, den 16.02.2021

Stellungnahme zur Anhörung A09

Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, Drucksache 17/10838

Mehr Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen – Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters und des legislativen Fußabdrucks

1. Demokratische Prozesse zur Meinungsfindung sind auf den Austausch und die Abwägung unterschiedlicher legitimer Interessen und Argumente angewiesen. Nicht alle Interessengruppen, die in den Dialog mit politischen Entscheidungsträgern treten, sind gleichermaßen organisiert und finanziert. Mit Transparenzmechanismen kann dem Verdacht einer Beeinflussung der Politik zu Lasten des Gemeinwohls entgegengewirkt und die Akzeptanz demokratischer Entscheidungen gestärkt werden.
2. Transparenzprozesse können eine positive Auswirkung auf politische Entscheidungen haben, da sie der Politik als Kontrolle dazu dienen können, ob alle relevanten Akteure, Interessen oder Auswirkungen berücksichtigt wurden (Innenwirkung). Nach außen beugen Transparenzprozesse dem Verdacht einer unzulässigen Beeinflussung der politischen Willensbildung hinter verschlossenen Türen und der pauschalen Verdächtigung zu Lasten einer legitimen Interessenvertretung vor. Zugleich können sie dazu beitragen, dass das Vertrauen in den politischen Entscheidungsfindungsprozess als solchen im Falle von Einzelfällen unzulässiger Einflussnahme(versuche) und der damit einhergehenden negativen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit geschützt wird (vgl. auch BT-Drs. 19/15773).
3. Ein Lobbyregister mit einer Registrierungs- und Aktualisierungspflicht als Voraussetzung für die Interessenvertretung kann ein wirksames Mittel zur Herstellung von Transparenz sein. Es sollte im Hinblick auf die Verarbeitung der darin enthaltenen personenbezogenen Daten auf gesetzlicher Grundlage errichtet werden (Art. 6 Abs. 1 lit. c Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO). Dabei sind der Umfang der im Register zu erfassenden Daten und deren Speicherdauer auf das für den Transparenzzweck notwendige Maß zu beschränken (Art. 5 Abs. 1 lit. c und e DSGVO). Dies reduziert zugleich die Bürokratiekosten ohne den Zweck des Registers zu beeinträchtigen. Dopplungen mit anderen Verzeichnissen und Registern, beispielsweise mit Informationen, die bereits auf

Grundlage informationsfreiheitsrechtlicher Regelungen zugänglich sind, sind zu vermeiden.

4. Die französische Behörde für die Transparenz des öffentlichen Dienstes (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) hat am 21. Oktober 2020 eine Vergleichsstudie zur Regulierung von Lobbymechanismen in 41 Staaten veröffentlicht (https://www.hatvp.fr/english_news/comparative-study-of-lobbying-regulation-mechanisms/). Dabei wurden je Staat folgende Aspekte untersucht:
 - Existenz eines Gesetzes über Lobbyismus;
 - Eintragungspflichten von Lobbyisten anhand von Lobbyisten-Kategorien, die sich registrieren müssen, und die Zugänglichkeit des Registers;
 - Informationen, die Lobbyisten angeben müssen und wie oft diese zu aktualisieren sind;
 - Pflichten von Amtsträgern, die von Lobbying betroffen sind;
 - Pflichten, denen Interessenvertreter unterworfen sind, und das Sanktionssystem, das für Lobbyisten gilt, die ihre Pflichten nicht beachten; und
 - Kontroll- und Ermittlungsmechanismen der Stellen, die die Eintragungs- und Verhaltenspflichten der Lobbyisten überwachen.Für Deutschland findet sich in der Vergleichsstudie mit der seit 1972 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages geführten Öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern nur eine Eintragung.
5. Für ein Lobbyregister in Deutschland ist zunächst eine belastbare Definition der Personengruppe zu erarbeiten, die von der Registrierungspflicht für ein Transparenzregister betroffen sein soll. Alle Formen der Interessenvertretung sind dabei zu berücksichtigen, z.B. Unternehmensvertretungen, Verbände, Nichtregierungsorganisationen (NGO), Gewerkschaften, Stiftungen und Religionsgemeinschaften. Dabei sind Bagatellgrenzen oder Ausnahmen vorzusehen, damit keine Hürden zum Austausch mit Interessengruppen aufgebaut werden, die sich nur punktuell oder einmalig an politische Entscheidungsträger wenden. Ebenfalls muss die Vertraulichkeit im Mandatsverhältnis zwischen Rechtsanwälten und ihren Mandanten berücksichtigt werden.
6. Zu berücksichtigen sind auch Konstellationen, in denen Abgeordnete im Rahmen ihrer Mandatsausübung unaufgefordert Informationen erhalten, bzw. ihnen diese Informationen aufgedrängt werden. Abgeordnete sollten dadurch nicht dem Anschein ausgesetzt sein, dass sie unzulässig beeinflusst werden.
7. Vor Einführung eines Lobbyregisters auf Landesebene sollte aufgrund der geringen praktischen Erfahrungen mit diesem Instrument in Deutschland zunächst die Einführung eines Lobbyregisters auf Bundesebene und dessen Evaluation abgewartet werden. Gegebenenfalls bietet sich hier die Einrichtung eines bundesweiten bzw. zentralen Lobbyregisters an, dem sich die Länder anschließen können. Dies würde zum einen den Registrierungs- und Aktualisierungsaufwand für die Interessenvertreter reduzieren, da sie sich nur an einer zentralen Stelle registrieren müssen und es würde zum anderen das Handeln der Interessenvertreter auf unterschiedlichen Ebenen der politischen Willensbildung transparenter und nachvollziehbarer machen. In anderen Staaten wurden bereits vereinzelt zentrale Ethikstellen eingerichtet, denen bestimmte Funktionsträger in der öffentlichen Verwaltung bestimmte Sachverhalte offenlegen müssen, um Interessenkonflikte präventiv zu begegnen (z.B. zu Vorbeschäftigungen, zu bestimmten privaten Finanzanlagen, zu Anschlussbeschäftigungen nach dem Ausscheiden aus

öffentlicher Funktion), vgl. etwa in den USA mit dem U.S. Office of Government Ethics, in Frankreich mit der Behörde für die Transparenz des öffentlichen Dienstes (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)). Es erscheint sinnvoll, die Einführung eines Lobbyregisters bei einer zentralen Ethikstelle zu bündeln, damit dort verschiedenen Interessenkonflikten präventiv begegnet und Transparenz, u.a. auch bezüglich des Lobbyismus, hergestellt werden kann.

8. Ein Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten ist als Compliance-Instrument dazu geeignet, den von seinem persönlichen Anwendungsbereich erfassten Personen Verhaltensregeln aufzuerlegen und dies gegenüber der Öffentlichkeit zu dokumentieren. Viele Unternehmen besitzen derartige Regelwerke, auch geben sich öffentliche Stellen zunehmend Verhaltenskodices, z.B. das Bundesverfassungsgericht auf nationaler oder die Europäische Zentralbank (EZB) auf europäischer Ebene, wobei diese Regelwerke sich an die Funktionsträger der jeweiligen Institutionen richten. Als Instrument u.a. zur Schaffung von Vertrauen und zur Wahrung der Integrität sind sie anerkannt. Das Prinzip des Verhaltenskodex kann auf den Personenkreis übertragen werden, der von außen zur Interessenvertretung mit Institutionen in Kontakt tritt.
9. Soweit ein Verhaltenskodex in Ergänzung zu einer gesetzlichen Grundlage für ein Lobbyregister angestrebt ist, kann der Verhaltenskodex näher regeln, wie gesetzlich normierte Pflichten in der Praxis durchzuführen sind. Doppelte Regelungen in Gesetz und Verhaltenskodex sind zu vermeiden.
10. Bezüglich einer Regelung zum legislativen Fußabdruck ist zu hinterfragen, ob dies zusätzlich zu einem Lobbyregister und zusätzlich zu den Möglichkeiten des Informationsfreiheitsgesetzes und den Fragerechten des Parlaments für jedes Normsetzungsverfahren erforderlich ist. Die Dichte der hier geforderten Dokumentation löst erhebliche Bürokratiekosten aus, so dass eine derartige Dokumentations- und Offenlegungspflicht auf bestimmte, zu identifizierende Bereiche beschränkt und ggfs. in einem Informationszugangsgesetz geregelt werden könnte.

(Dr. Martin Eßer)

- Die vorstehende Stellungnahme gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder. -