Deutscher Bundestag **Drucksache 19/836**

19. Wahlperiode 21.02.2018

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Britta Haßelmann, Luise Amtsberg, Kerstin Andreae, Canan Bayram, Kai Gehring, Anja Hajduk, Dieter Janecek, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Monika Lazar, Irene Mihalic, Claudia Müller, Beate Müller-Gemmeke, Lisa Paus, Filiz Polat, Tabea Rößner, Manuela Rottmann, Corinna Rüffer, Dr. Gerhard Schick, Stefan Schmidt, Wolfgang Strengmann-Kuhn, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Austausch von Politik und Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern ist wichtig für eine funktionierende Demokratie. Lobbyistinnen und Lobbyisten bringen wichtige Erfahrungen aus ihrer Praxis in den Prozess der politischen Meinungsbildung ein. Gleichwohl hat der Einfluss von organisierten Lobbyistinnen und Lobbyisten auf politische Entscheidungsprozesse zugenommen. Daher muss Lobbytätigkeit im politischen Bereich für die Öffentlichkeit transparent sein. Sie muss nach klar definierten Regeln erfolgen. Allen Interessengruppen sind – unabhängig von der finanziellen Ausstattung – die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu Abgeordneten und zur Exekutive einzuräumen. Durch die Herstellung größtmöglicher Transparenz werden unlautere Einflüsse neutralisiert; jeglicher böse Schein wird von vornherein vermieden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung daher auf,

1. einen Gesetzentwurf zur Errichtung eines verbindlichen öffentlichen Registers für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (Lobbyregister) vorzulegen. In dem Register wird die Tätigkeit von im Bereich von Bundesregierung und Deutschem Bundestag tätigen Lobbyistinnen und Lobbyisten erfasst. Der Gesetzentwurf soll Regelungen zu folgenden Aspekten enthalten:
   a) Pflicht zur Registrierung – Definition des Begriffs Interessenvertreterin bzw. Interessenvertreter

      Lobbyistinnen und Lobbyisten, die die im Gesetz vorgesehenen Rechte in Anspruch nehmen wollen, müssen sich im Register registrieren lassen.

Der Begriff der registrierungspflichtigen Interessenvertreterin bzw. des registrierungspflichtigen Interessenvertreters (Lobbyisten) ist zu definieren. Dabei sollte die Absicht, Entscheidungen und Abläufe der Exekutive und Legislative im Sinne der Auftraggeberinnen und Auftraggeber zu beeinflussen, das entscheidende Kriterium sein. Ausnahmen sollen vermieden werden. Es soll vorgesehen werden, dass Lobbyistinnen und Lobbyisten, deren Lobbytätigkeit einen bestimmten zeitlichen und finanziellen Aufwand nicht übersteigt, nicht registrierungspflichtig sind. Diesen ist die Möglichkeit einer freiwilligen Registrierung einzuräumen.

b) Inhalt des Registers

In das Register werden insbesondere aufgenommen:

aa) Daten zu den Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern bzw. Auftraggeberinnen/Auftraggebern von Lobbyistinnen und Lobbyisten (Unternehmen, Verbände, Vereinigungen etc.), hierzu zählen der Name und dienstliche Daten zu Sitz, Adresse(n), Telefon- und Telefaxnummer(n), E-Mail- und Internetadresse(n), Geschäftsführung/Vorstand, Mitgliederzahl, angeschlossene Organisationen, Handelsregister- und Steuernummer, Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Namen derer, die mit Interessenvertretung unmittelbar beauftragt sind;

bb) Daten zu den handelnden Akteurinnen bzw. Akteuren (Lobbyistinnen und Lobbyisten), hierzu zählen der Name und dienstliche Daten zu Adresse(n), Arbeitgeberin bzw. Arbeitgeber (siehe Doppelbuchstabe aa), Tätigkeitsbereichen u.Ä.;

cc) Angaben zu Interessengebieten hinsichtlich der Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit sowie zu den Initiativen, die durch die Lobbyistinnen und Lobbyisten bzw. hinter ihnen stehende Unternehmen, Vereinigungen und sonstige Institutionen in der Vergangenheit begleitet wurden;

dd) Daten zu den finanziellen Aufwendungen, die Lobbyistinnen und Lobbyisten bzw. hinter ihnen stehende Unternehmen, Vereinigungen und sonstige Institutionen in die Interessenvertretung investieren;

ee) Daten zur mitgliedschaftlichen Struktur, zum Gesamtbudget und zu den Hauptfinanzierungsquellen bei Institutionen, deren Haupttätigkeit in der Einflussnahme auf politische Entscheidungen besteht.

c) Konkretisierung durch Verhaltenskodex

Die gesetzlichen Regelungen sollten durch einen verbindlichen Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten konkretisiert werden. Alternativ stünde eine Implementierung der entsprechenden Regelungen in den Gesetzestext zur Auswahl.

d) Öffentlicher Zugang

Das Lobbyregister ist öffentlich. Jede Bürgerin und jeder Bürger hat das Recht auf kostenlose Einsichtnahme in das Register.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

e) Führung, Pflege und Veröffentlichung des Registers

Das Register wird vom Präsidenten des Deutschen Bundestages geführt, gepflegt, alle drei Monate aktualisiert und – zumindest – im Internet veröffentlicht. Es muss verständlich aufgebaut sein und intelligente Recherche- und Filterfunktionen aufweisen.

f) Auswirkungen der Registrierung – Zugang zu den Institutionen

Jedweder Zugang von Lobbyistinnen und Lobbyisten zu Bundesministerien und nachgeordneten Bundesbehörden und jede Kontaktaufnahme zu deren Personal ist, sofern eine Lobbytätigkeit beabsichtigt ist, nur nach einer Registrierung möglich.

Die Ausgabe von Hausausweisen für den Deutschen Bundestag an Lobbyistinnen und Lobbyisten ist nur nach einer Registrierung möglich. Einzelheiten regelt der Deutsche Bundestag in seiner Geschäfts- bzw. Hausordnung.

An Anhörungen und vergleichbaren Veranstaltungen, die der Deutsche Bundestag oder seine Organe und Hilfsorgane (z.B. Ausschüsse) durchführen, dürfen nur registrierte Lobbyistinnen und Lobbyisten teilnehmen, wenn sie als Auskunftsperson angehört werden sollen. Einzelheiten regelt der Deutsche Bundestag in seiner Geschäftsordnung.

g) Kennzeichnung der Mitwirkung von Lobbyistinnen und Lobbyisten in den für das Parlament bestimmten Vorlagen der Exekutive

Die unmittelbare oder mittelbare Beeinflussung von Vorlagen der Exekutive durch Lobbyistinnen und Lobbyisten, die für den Deutschen Bundestag bestimmt sind (Gesetzentwürfe, Unterrichtungen u. Ä.), ist zu dokumentieren und für den weiteren Beratungsprozess transparent zu machen (sogenannter legislativer Fußabdruck).

h) Sanktionen bei Verstößen gegen die Registerregeln und den Verhaltenskodex

Verstöße gegen die Registerregeln und den Verhaltenskodex sind sanktionsbewehrt. Sie führen über Verwarnungen und einen befristeten Ausschluss bis hin zur vollständigen Streichung aus dem Register und damit zum Verlust der Zugangs- und der Einflussmöglichkeiten.

i) Testphase

Um die Praktikabilität des Registers in einer ersten Phase auszutesten, kann vorgesehen werden, dass die Angaben zu Buchstabe b Doppelbuchstabe dd und ee erst ab einer bestimmten Grenze der Erheblichkeit gemacht werden müssen.

2. Vorkehrungen zu treffen, dass die Regelungen des Gesetzes zur Errichtung eines verbindlichen öffentlichen Registers für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter ein Jahr nach dessen Inkrafttreten effektiv evaluiert und anschließend angepasst und erweitert werden können und
3. die Regelungen der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008“ (Bundesanzeiger 2008, S. 2722 f.) entsprechend anzupassen bzw. in den vorzulegenden Gesetzentwurf zu integrieren.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

III. Der Deutsche Bundestag bekräftigt,

1. unmittelbar nach Beschlussfassung des Gesetzes die geschäfts- und hausordnungsrechtlichen Regelungen, insbesondere die bisherigen Regelungen zur „Öffentlichen Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter“ an die neuen gesetzlichen Vorgaben anzupassen;
2. dafür Sorge zu tragen, dass der Kontakt von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zu Abgeordneten uneingeschränkt möglich bleibt.

Berlin, den 20. Februar 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

1. Allgemein

Die Organisation von Interessen gehört zur Demokratie. Der Austausch von Meinungen ist Kernbestandteil einer pluralistischen Gesellschaft. Daher sind auch der Lobbyismus und sein Ansinnen, Interessen in der Gesellschaft in organisierter Form zu kanalisieren und bei den politischen Entscheidungsträgern und in der Öffentlichkeit für deren Umsetzung zu werben, legitimer Bestandteil einer demokratischen Zivilgesellschaft und nicht per se anrüchig. Wenn aber die Durchsetzung von Interessen gegenüber der Legislative und Exekutive mit illegitimen Vorteilen oder Geldzahlungen einhergeht, werden die Regeln einer fairen Wahrnehmung von Interessen verletzt. Korruption, Klüngelwirtschaft und undurchsichtige Mauscheleien beschädigen die demokratischen Institutionen und zerstören das Vertrauen in die Politik. Hinzu kommt, dass die zunehmende Professionalisierung der Lobbytätigkeit besonders solche Einzelinteressen begünstigt, die finanzkräftig genug sind, um sich hoch bezahlte Spitzenkräfte leisten zu können.

Europäisches Parlament und EU-Kommission führen seit Juni 2011 ein – allerdings freiwilliges – gemeinsames Transparenzregister. Getrennte Vorläufer dieses Registers gab es bereits vor dieser Zeit. Das Europäische Parlament und auch der EU-Kommissionspräsident haben sich für die Einrichtung eines verbindlichen Registers ausgesprochen, welches auch für den Europäischen Rat und den Rat der Europäischen Union gelten soll. Die EU-Kommission macht darüber hinaus alle Kontakte von Kommissarinnen und Kommissaren, Kabinetten und Generaldirektorinnen und Generaldirektoren zu Lobbyisten transparent.

Mit der Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters auf nationaler Ebene soll der organisierte Einfluss auf die staatliche Willensbildung durch Kontakte zu Regierung und Parlament nachvollziehbar und öffentlich gemacht werden.

2. Im Einzelnen

Zu II.1

Eingeführt werden soll ein einheitliches, das heißt für die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag gleichermaßen gültiges Register. Dieses Vorgehen ist effizient und vermeidet doppelte Regelungen für die einzelnen Verfassungsorgane. Auf eine Ausdehnung des Regelungsinhalts des Gesetzes auf den Bundesrat soll vorerst verzichtet werden. Die maßgebliche Lobbyarbeit findet im Bereich von Bundesregierung und Deutschem Bundestag statt, der Bundesrat spielt hier nur eine untergeordnete Rolle. Sollte in der Evaluierung des Gesetzes (vgl. II.2)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

festgestellt werden, dass eine Ausdehnung auf den Bundesrat erforderlich ist, sollte dies durch eine entsprechende Gesetzesänderung später erfolgen. Das Register ist verbindlich. Lobbytätigkeiten im Bereich von Bundesregierung und Deutschem Bundestag sind grundsätzlich nur nach einer vorherigen Registrierung möglich. An diese werden bestimmte Rechte, aber auch Pflichten geknüpft (vgl. insbesondere II.1 Buchstabe f und h).

Zu II.1.a

Mit dem Gesetz wird eine verpflichtende Registrierung eingeführt, sofern eine Lobbytätigkeit im Bereich von Bundesregierung oder Deutschem Bundestag beabsichtigt ist.

Aus diesem Grund muss der Gesetzentwurf den Begriff der registrierungspflichtigen Lobbyistin bzw. des Lobbyisten klären. Das entscheidende Kriterium sollte die Absicht sein, Entscheidungen und Abläufe der Exekutive und der Legislative zu beeinflussen. Von der Definition umfasst werden sollen neben Beraterinnen und Beratern, Agenturen, Unternehmen und Verbänden auch die Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und Kirchen. Die Materialien der Europäischen Kommission bzw. des Europäischen Parlaments bieten zur Begriffsklärung gute Anhaltspunkte.

Zu II.1.b

Eintragungen in das Register erfolgen unabhängig von der Organisationsform der Lobbyistin bzw. des Lobbyisten bzw. der dahinter stehenden Institution.

Erfasst wird beides: Sowohl der handelnde Lobbyist bzw. die handelnde Lobbyistin als auch die Institution, für die die Lobbyistin bzw. der Lobbyist tätig wird.

Es soll vorgesehen werden, dass die Angaben zu Daten betreffend die Doppelbuchstaben dd und ee erst ab einer bestimmten Schwelle gemacht werden müssen (vgl. II.1 Buchstabe i).

Zu II.1.c

Mit der Registrierung soll die verbindliche Anerkennung der Regelungen eines Verhaltenskodex erfolgen.

Im Verhaltenskodex sollte insbesondere vorgesehen und im Einzelnen ausgeführt werden, dass Angaben stets wahrheitsgemäß zu machen und unlautere Informationsbeschaffungen und Einflussnahmen zu unterlassen sind. Anhaltspunkte für die weitere inhaltliche Ausgestaltung des Kodex bieten die Materialien auf der Ebene der Europäischen Union.

Zu II.1.d und II.1.e

Hauptziel des Gesetzes ist die Veröffentlichung der Registerdaten. Jeder Bürgerin und jedem Bürger muss daher ein uneingeschränkter Zugriff auf die Registerdaten möglich sein. Doch dies allein reicht nicht aus: Notwendig für eine effektive Informationsbeschaffung ist die Bereitstellung von intelligenten Recherchefunktionen. Hierzu gehören unter anderem umfangreiche Filter- und Kombinationsfunktionen bei der Suche nach bestimmten Daten. Die Bereitstellung entsprechender Funktionen sollte vor dem Hintergrund des aktuellen Stands der (Internet-)Technik kein Problem darstellen. Nur unter den genannten Voraussetzungen kann das Register seiner Funktion, einen Beitrag zur Herstellung größtmöglicher Transparenz zu leisten, hinreichend gerecht werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Ob über die Internetveröffentlichung hinaus eine weitere Veröffentlichung in Papierform möglich und erforderlich ist und wie diese unter den genannten Anforderungen gestaltet werden könnte, sollte im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzentwurfs sorgfältig geprüft werden.

Zu II.1.f

Lobbying findet nicht nur bei Abgeordneten statt, sondern insbesondere in der Ministerialbürokratie. Die Referentinnen und Referenten der Bundesministerien gelten als wichtigste Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner der Lobbyistinnen und Lobbyisten. Oftmals tragen Referentenentwürfe maßgeblich die Handschrift einflussreichster Interessengruppen. Wie stark der Einfluss von Lobbyistinnen und Lobbyisten in Bundesbehörden sein kann, zeigen die Berichte des Bundesrechnungshofes zu sogenannten externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. In seinem Bericht von 2013 warnte dieser erneut vor Interessenkonflikten aufgrund der Beschäftigung von externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Einrichtungen, die mit der aufnehmenden Institution der Bundesverwaltung Geschäftsbeziehungen unterhalten. Aus diesen Gründen ist sicherzustellen, dass Lobbyarbeit in Bundesbehörden nur nach einer entsprechenden Registrierung stattfinden kann. Der Zugang von Lobbyistinnen und Lobbyisten zu Bundesbehörden wird erst nach einer Registrierung im Lobbyistenregister ermöglicht.

Die Ausgabe von Hausausweisen, die den selbstständigen, ungehinderten Zugang zu den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages ermöglichen, ist von einer vorherigen Registrierung abhängig. Gleiches gilt für die Teilnahme von Lobbyistinnen und Lobbyisten als anzuhörende Personen an Anhörungen und ähnlichen Veranstaltungen, die der Deutsche Bundestag, insbesondere dessen Ausschüsse durchführen. Nicht von der Regelung betroffen sind Zusammenkünfte von Abgeordneten und Fraktionen mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern (vgl. auch IV.2).

Zu II.1.g

Die Einführung des sogenannten legislativen Fußabdrucks dient der Transparenz. Jede Abgeordnete und jeder Abgeordneter soll bei Vorlagen der Bundesregierung, die für das Parlament bestimmt sind, leicht erkennen können, ob sich die Bundesregierung bei der Erstellung der Vorlage externen Sachverstands bedient hat und wer die entsprechend handelnden Personen waren.

Zu II.2

Da mit den Regelungen über die Errichtung eines verbindlichen öffentlichen Lobbyregisters Neuland betreten wird, ist eine Evaluierung ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes unbedingt notwendig. Es gilt, die entsprechenden Vorkehrungen bereits im Vorfeld zu treffen, um die spätere Evaluierung effizient vorbereiten, durchführen und nachbereiten zu können.

Zu IV.1

Der Deutsche Bundestag wird seine geschäfts- und hausordnungsrechtlichen Regelungen über den Umgang von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern unverzüglich nach Inkrafttreten des Gesetzes an die neuen Regelungen

anpassen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.