**18. Wahlperiode** 28.01.2015

## **Antrag**

der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Jan Korte, Matthias W. Birkwald, Ulla Jelpke, Petra Pau, Martina Renner, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

## Transparenz herstellen – Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters

Der Bundestag wolle beschließen:

- I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:
- 1. Politik vollzieht sich in modernen Gesellschaften immer mehr als Gesellschaftspolitik, an deren Willensbildungs- und Aushandlungsprozessen zahlreiche Akteure mitwirken. Gesetzgeberische Entscheidungen sind in vielen Bereichen nicht mehr nur Ausdruck machtvoller Staatspolitik in einem Über-Unterordnungsverhältnis, sondern potentiell Betroffene können während des Gesetzgebungsverfahrens Einfluss nehmen. Diese an sich positiv zu bewertende Entwicklung hat zu einer verbandlichen Organisation und Professionalisierung der Interessenvertretung gegenüber den politischen Institutionen geführt. Die Einflussnahme von Lobbyisten auf politische Entscheidungsprozesse ist ein bedeutendes gesellschaftliches Faktum geworden.
- 2. Lobbyismus ist ein differenziert zu betrachtendes Phänomen pluralistischer Demokratien und bewegt sich zwischen dem Anspruch legitimer, demokratischer Interessenvertretung und illegaler Einflussnahme, die bis hin zu Korruption reichen kann. Einerseits führt die Komplexität der politischen Inhalte sowie die parlamentarische Schnelllebigkeit dazu, dass die Politikerinnen und Politiker immer mehr auf externe Information und Beratung zurückgreifen. Andererseits stellt sich Lobbyismus auch als Privatisierung von Politik dar, indem die Entscheidungsfindungsprozesse maßgeblich von Akteuren bestimmt werden, denen die Verfassung keine feste Rolle im politischen System zugewiesen hat.
- 3. Die Gesetzgebung muss in einem demokratischen Rechtsstaat auf einem Willensbildungsprozess beruhen, der für die Bürgerinnen und Bürger voll und ganz durchschaubar ist. Die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit parlamentarischer Prozesse stellt daher ein entscheidendes Indiz für die Legitimität der lobbyistischen Einflussnahme auf die Gesetzgebung dar. Interessenvertreterinnen und -vertreter profitieren regelmäßig davon, ihre Position und den Versuch der Einflussnahme auf die Politik transparent zu machen, soweit die Werbung für die eigenen Interessen im Einklang mit der Verfassung steht. Dies gilt für die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter gesellschaftlicher Gruppen, die ihre Forderungen durch Argumente und wahrheitsgemäße Informationen untermauern wollen. Wer hingegen mit Hilfe verdeckten politischen Einflusses bis hin zu korruptivem Vorgehen seine Einzelinteressen durchzusetzen versucht, meidet den öffentlichen Diskurs und verletzt so die Regeln der

- demokratischen Willensbildung. Eine solche verdeckte Vorgehensweise erweckt zumindest den Anschein, Vorteile auf Kosten der Allgemeinheit erlangen zu wollen.
- 4. Die Registrierung von Lobbyisten in einer öffentlich zugänglichen Datenbank mit umfangreichen Informationen einschließlich der finanziellen Aufwendungen für Lobby-Aktvitäten kann der für die Demokratie schädlichen verdeckten Einflussnahme von Lobbyisten entgegenwirken. Diese Art des Umgangs mit dem Phänomen des Lobbyismus ist in vielen Ländern, beispielsweise in den USA, lange verbreitet. Auch seriöse Lobbyisten unterstützen mittlerweile die Einführung eines öffentlichen Lobbyistenregisters (vgl. hierzu u. a. DIE WELT vom 24. Juni 2010 "Ende des Versteckspiels").
- II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,
- 1. einen Gesetzentwurf zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters vorzulegen, welcher folgenden Vorgaben gerecht wird:
  - a) Die Lobbyisten haben die sanktionsbewehrte Pflicht, sich in das Register einzutragen. Die Sanktionen reichen von der einmaligen Erinnerung und der Veröffentlichung von Fehlverhalten bis hin zur Ahndung mit Ordnungsgeld.
  - b) Als Lobbyisten gelten insoweit alle natürlichen oder juristischen Personen, die auf die Entscheidungen im Bereich der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, etwa auf die Gesetzgebung, Verordnungsgebung oder andere staatliche Direktiven unmittelbar Einfluss ausüben wollen und zu diesem Zweck Kontakte beispielsweise mit Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen, Regierungsmitgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesministerien oder nachgeordneten Bundesbehörden vorbereiten, anbahnen, durchführen oder nachbereiten. Ausnahmen können vorgesehen werden, soweit die Lobbyarbeit geringe Finanz- oder Zeit-Schwellenwerte nicht überschreitet. Mit der Ausnahmemöglichkeit soll sichergestellt werden, dass Betroffene sich weiterhin ohne Verwaltungsaufwand jederzeit politisch zu Wort melden können.
  - c) In dem öffentlich und kostenfrei zugänglichen Register müssen die Lobbyisten über die Angaben in der beim Deutschen Bundestag geführten "Öffentlichen Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter" hinaus die Aufwendungen für die jeweilige Lobbyarbeit unter Angabe des Themas und deren Nutznießerinnen und Nutznießer offenlegen. Soweit sie nicht im eigenen Interesse handeln, haben sie ihre Auftraggeberinnen und Auftraggeber, einschließlich der finanziellen Aufwendungen unter Angabe des jeweiligen Lobby-Themas für die Veröffentlichung anzuzeigen. Insoweit muss auch eine Möglichkeit geschaffen werden, damit diese Regelung nicht durch das Dazwischenschalten von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten aufgrund ihrer Verschwiegenheitspflicht umgangen werden kann, denn Sinn und Zweck der Verschwiegenheitspflicht ist nicht der berufsrechtliche Schutz eines Anwaltslobbyings.
  - d) Das Lobbyistenregister muss auch die Angabe enthalten, ob und für welche Zeit sowie für welche Personen ein Hausausweis für den Bundestag ausgestellt worden ist. Dabei ist unerheblich, auf welcher Rechtsgrundlage die Erteilung des Hausausweises erfolgt ist.
  - e) Sofern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Lobbyorganisationen bzw. Unternehmen in den Bundesministerien unmittelbar Einfluss auf Gesetzentwürfe oder andere Entwürfe von Rechtsetzungsakten genommen haben,

- muss jedenfalls sowohl in dem Register als auch in der betroffenen Vorlage, ein detaillierter Vermerk erfolgen.
- f) Das Register mit den Angaben über die Aufwendungen der Lobbyisten ist im Internet übersichtlich – bspw. als Online-Datenbank – öffentlich zu machen, damit Bürgerinnen und Bürger und auch die Entscheidungsträgerinnen und -träger in der Politik nachvollziehen können, welche Personen, Verbände, Unternehmen und Interessengruppen auf welche Regelungen, behördlichen Maßnahmen und Informationen auf welchen Wegen Einfluss nehmen woll(t)en.
- g) Zur Führung des Registers und zur Durchsetzung von Sanktionsmöglichkeiten wird eine Stelle mit Ombudsmannfunktionen beim Deutschen Bundestag eingerichtet. Diese hat das Register zu verwalten, Hinweise auf mögliche Verstöße entgegenzunehmen und zu überprüfen, eigenständig Prüfungen durchzuführen und bei Pflichtverstößen Sanktionen festzusetzen. Die Stelle hat sicherzustellen, dass alle Angaben regelmäßig, spätestens alle drei Monate, aktualisiert werden;
- die Gesetzentwürfe und anderen Entwürfe von Rechtsetzungsakten stets gleichberechtigt öffentlich zugänglich zu machen. Das heißt, sobald eine externe Person einen Gesetzentwurf oder anderen Entwurf eines Rechtsetzungsaktes der Bundesregierung erhält, muss dieser zwingend allen Interessierten durch das Internet zugänglich gemacht werden,
- 3. auszuschließen, dass Lobbyisten und externe Personen Gesetzentwürfe oder Entwürfe von Rechtsetzungsakten der Bundesregierung (mit-)formulieren oder sonst direkten Einfluss nehmen können und
- 4. verpflichtend gegenüber dem Bundestag in Form der öffentlichen Unterrichtung detailliert über den Einsatz externer, nicht beim öffentlichen Dienst beschäftigter Personen in der Bundesverwaltung zu berichten, solange diese verfassungsrechtlich bedenkliche Praxis nicht aufgegeben worden ist. Um die Umgehung der Berichterstattung zu verhindern, sind dabei auch solche Personen zu berücksichtigen, die während der Zeit des jeweiligen Einsatzes in der Bundesverwaltung nicht mehr bei der externen Stelle beschäftigt sind, sondern nur einen Rückkehranspruch haben.
- III. Der Deutsche Bundestag wird seine geschäftsordnungsrechtlichen Regelungen rechtzeitig den Vorgaben des genannten Gesetzes anpassen.
- IV. Der Deutsche Bundestag appelliert an die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger auf der Ebene der Europäischen Union und der Bundesländer, ebenfalls verpflichtende Lobbyistenregister einzuführen.

Berlin, den 27. Januar 2015

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

## Begründung

Der ständige Informationsaustausch zwischen Verbänden, Unternehmen und Interessengruppen auf der einen und Politik, Parlament und Verwaltung auf der anderen Seite ist Bestandteil des politischen Systems und wirkt sich in den meisten Fällen in der Sache positiv aus. Die Einwirkung der Zivilgesellschaft auf den Staat ist Ausdruck der Demokratie und Voraussetzung, um deren stetige Fortentwicklung zu ermöglichen. Eine institutionalisierte Form des Informationsaustauschs und der Interessenvertretung stellt der sogenannte Lobbyismus dar. Das Grundgesetz (GG) schützt die Organisation und Wahrnehmung von Interessen durch die Vereinigungsfreiheit des Artikels 9 und auch auf die Berufs- und Meinungsfreiheit kann sich das Lobbying als Interessenvertretung berufen. Lobbyismus lässt sich als eine in unserem pluralistischen System angelegte Tatsache verstehen.

Allerdings kann er auch ein Einfallstor für Korruption und die illegitime Durchsetzung von Partikularinteressen darstellen. Der Einfluss von ökonomischen und gesellschaftlichen Interessengruppen auf politische Entscheidungen in Form des Lobbyismus kann zudem mit zentralen Prinzipien der Demokratie in Konflikt geraten. Vor allem die Grundsätze der Öffentlichkeit politischer Prozesse, der Gleichheit aller Bürger, der Verfahrensmäßigkeit der Generierung politischer Entscheidungen und der weitestgehenden Transparenz öffentlicher Angelegenheiten, lassen nicht zu, dass sich ein politisch so bedeutsames Phänomen wie der Lobbyismus in einem nahezu kontrollfreien Raum abspielt. Eine Reglementierung des Einflusses von Interessengruppen auf die Politik ist auch im Hinblick auf die inhaltlichen Ergebnisse der Gesetzgebungsverfahren und damit unter materiellen Gerechtigkeitsgesichtspunkten unverzichtbar und daher in vielen Staaten verbreitete Praxis. Im pluralistischen System formaler Gleichheit besteht nämlich keine reale Waffengleichheit der gesellschaftlichen Interessen. Die Durchsetzbarkeit derselben hängt stark von den wirtschaftlichen und strukturellen Mitteln ihrer Inhaberinnen und Inhaber ab. Die gesellschaftlichen Machtverhältnisse verstetigen sich so in undemokratischer Weise durch den unterschiedlich starken Zugang zur Politik. Die Interessen der ökonomisch stärkeren Wirtschaftslobbyisten setzen sich gegenüber denjenigen von Gewerkschaften und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern meist durch. Der unwürdige staatliche Umgang mit sozial Schwachen und Arbeitslosen steht im direkten Zusammenhang mit dem Mangel einer durchsetzungsfähigen Vertretung ihrer Interessen. Auch allgemeinen Interessen, wie beispielsweise denjenigen der Verbraucherinnen und Verbraucher, fehlt eine schlagkräftige Lobby, da es schwieriger ist, sie mittels verbandlicher Organisation zu bündeln. Großen Wirtschaftszweigen gelingt es demgegenüber regelmäßig, ihre Interessen in Gesetzgebungsverfahren einfließen zu lassen und im Ergebnis zu wahren. Aber auch innerhalb der Verbände dominieren die starken Akteure, wie die Großunternehmen in den Wirtschaftsverbänden. Kleine und mittelständische Unternehmen sind innerhalb ihrer eigenen Interessenvertretungen oft unterrepräsentiert. Hinzu kommt das praktisch permanente Ungleichgewicht zwischen ökonomischen und nichtökonomischen Interessengruppen. In der Bundesrepublik Deutschland existieren keine nennenswerten rechtlichen Rahmenbedingungen für die Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf die Politik. Zwar wird seit 1972 beim Deutschen Bundestag die "Öffentliche Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter" geführt. Sie enthält die Anschrift des jeweiligen Verbandes sowie Angaben zu Vorstand und Geschäftsführung, zur Verbandsvertretung, zum Interessenbereich, zur Mitgliederzahl und zur Anzahl der angeschlossenen Organisationen. Allerdings hat sich diese Liste als ein untaugliches Mittel zur Herstellung von Transparenz erwiesen. Es gibt keine Pflicht zur Registrierung und keine wirkungsvolle Sanktion bei Nichteintragung. Es existiert keine Aufstellung über die Unternehmensvertreterinnen und Unternehmensvertreter, obwohl es kaum Großunternehmen gibt, die keine eigene Interessenvertretung in Berlin unterhalten. Die Informationen sind wenig aufschlussreich, da nicht ersichtlich ist, welche finanziellen Mittel die Verbände besitzen, woher sie diese beziehen und wie sie sie verwenden. So ist auch nicht immer ersichtlich, wessen Interessen diese Verbände vertreten.

Da es sich bei dem Phänomen Lobbyismus um eine notwendige und grundrechtlich geschützte Tätigkeit handelt, ist es sachgerecht, durch die Herstellung weitestgehender Transparenz in Form eines verpflichtenden Lobbyistenregisters auf die Redlichkeit der Interessenvertretung hinzuwirken. Durch die Offenlegung der Aufwendungen von Lobbyisten und Unternehmen sowie deren jeweilige Nutznießerinnen und Nutznießer wird die Öffentlichkeit in die Lage versetzt zu erkennen, inwieweit demokratisch nicht legitimierte Akteure auf das Ergebnis etwa eines Gesetzgebungsprozesses Einfluss genommen haben. Das Wissen darum, welche und wessen Interessen Lobbyisten jeweils vertreten, ist auch für die Entscheidungsträgerinnen und -träger in der Politik eine wesentliche Information um die Argumente besser einzuordnen.

Eine Mindestregulierung erfordert auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welches in BVerfGE 40, 296, 327 – im Zusammenhang mit der Abgeordnetenentschädigung – ausgeführt hat: "...das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG) verlangt, dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich."

Nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 17. Juli 2008 zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung ist zwar der "Einsatz" externer Personen bei der Formulierung von Gesetzentwürfen grundsätzlich nicht zulässig; die Formulierung durch diese ist aber nicht in jedem Fall ausgeschlossen. Die Berichterstattung über den Einsatz externer Personen durch die Bundesregierung, die bisher an den Haushalts- und Innenausschuss erfolgt, soll nach der Aufforderung des Haushaltsausschusses zukünftig veröffentlicht werden (vgl. Ausschussdrucksache 18(8)81). Diese Forderung unterstreicht der Bundestag.

Auch und insbesondere auf der Ebene der EU ist die Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters notwendig. Schätzungen gehen davon aus, dass bis zu 20.000 Lobbyisten in Brüssel tätig sind. Etwa 70 Prozent davon arbeiten für Unternehmen und Wirtschaftsverbände. Sie genießen bspw. privilegierte Zugänge zu den Kommissaren (vgl. zu weiteren Informationen www.lobbycontrol.de, www.transparency.de und die Studie von Corporate Europe Observatory zu dem Einfluss der Lobby in Brüssel unter www.corporateeurope.org/).

