

Antrag

der Abgeordneten Dr. Eva Högl, Michael Hartmann (Wackernheim), Christian Lange (Backnang), Sabine Bätzing-Lichtenthäler, Edelgard Bulmahn, Sebastian Edathy, Ingo Eglhoff, Siegmund Ehrmann, Petra Ernstberger, Gabriele Fograscher, Dr. Edgar Franke, Iris Gleicke, Wolfgang Gunkel, Frank Hofmann (Volkach), Daniela Kolbe (Leipzig), Burkhard Lischka, Kirsten Lühmann, Thomas Oppermann, Stefan Rebmann, Gerold Reichenbach, Marianne Schieder (Schwandorf), Sonja Steffen, Christoph Strässer, Rüdiger Veit, Dr. Dieter Wiefelspütz, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Interessenvertretung sinnvoll regeln – Lobbyismus transparent machen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Vertretung gesellschaftlicher Interessen gegenüber Politik, Verwaltung und allgemeiner Öffentlichkeit gehört zu den Wesensmerkmalen eines demokratischen Staatswesens. Seit jeher sind Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter unterschiedlichster Art in verschiedenen Formen an demokratischen Willensbildungsprozessen beteiligt. Im Idealfall finden widerstreitende Interessen verschiedener Akteure im Verlauf und im Ergebnis politisch-parlamentarischer Entscheidungsprozesse und deren Umsetzung ihren Ausgleich.

In zunehmendem Maße verstärkt sich jedoch das Unbehagen der Öffentlichkeit gegenüber den Tätigkeiten und dem Ausmaß des Einflusses von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf Politik und Verwaltung auf allen staatlichen Ebenen. Mit dem Begriff des „Lobbyismus“ werden in der öffentlichen Wahrnehmung vornehmlich illegitime Einflussversuche partikularer Interessenorganisationen und ihrer Vertreterinnen und Vertreter verbunden, die dazu führen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse nachdrücklich zu beschädigen. Ursächlich ist hierbei nicht der Pluralismus organisierter Interessen an sich, sondern deren unregulierte Mitwirkung an der Gestaltung von Politik.

Vertrauen in die Legitimität staatlicher Entscheidungen setzt Transparenz voraus, doch vollzieht sich das Miteinander von Parlament, Bundesregierung sowie Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern in Deutschland bislang weitgehend im Dunkeln. Wichtig ist es daher, zur Sicherstellung demokratischer Verantwortlichkeit und Nachvollziehbarkeit einen einheitlichen Rahmen zu schaffen, der den Grundsatz der Öffentlichkeit und Kontrolle parlamentarischer Prozesse auch bei der Vertretung von Interessen gegenüber Parlament und Verwaltung realisiert. Dadurch soll die Transparenz der demokratischen Willensbildung auf der Ebene des Bundes insgesamt verbessert und das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik gestärkt werden.

- II. Der Deutsche Bundestag wird seine Geschäftsordnung und andere einschlägige Regelungen ändern, um
1. ein verbindliches und öffentliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einzuführen und dabei folgende Maßgaben zu berücksichtigen:
 - a) Definitionen von Interessenvertretung müssen formuliert werden. Zentraler Aspekt hierbei sollte die Absicht und das Ziel der Auftraggeberinnen und Auftraggeber sein, direkten Einfluss auf die Abläufe und Entscheidungen, also auf den demokratischen Willensbildungsprozess, des Deutschen Bundestages und der Bundesbehörden auszuüben. Als entscheidendes Kriterium der Kontaktaufnahme zu Bundestagsabgeordneten oder Bundesbehörden müssen finanzielle wie zeitliche Schwellenwerte festgelegt werden.
 - b) Schaffung einer Registrierungspflicht von natürlichen und juristischen Personen, deren Tätigkeit die unter Buchstabe a definierte Interessenvertretung beinhaltet, sofern diese Tätigkeiten gegen Entgelt oder auf Basis einer dafür bereitstehenden Finanzierung erbracht werden und nicht nur gelegentlicher Natur sind. Lobbytätigkeit, die den festgelegten zeitlichen und finanziellen Rahmen nicht übersteigt, kann in Ausnahmefällen von der Registrierungspflicht ausgenommen werden. Zur Abgrenzung zwischen Interessenvertretungstätigkeiten, die registrierungspflichtig sind, und solchen, die von der Registrierungspflicht ausgenommen sind, soll vor allem auf die finanziellen wie zeitlichen Schwellenwerte zurückgegriffen werden.
 - c) Name, Anschrift, Geschäftssitz und weitere geschäftliche Kontaktinformationen sowie der finanzielle Rahmen (Herkunft und Höhe der aus Interessenvertretung erzielten steuerlichen Einnahmen) der registrierungspflichtigen Interessenvertreterin bzw. des registrierungspflichtigen Interessenvertreters inklusive Zuordnung zu einzelnen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern bzw. Auftraggeberinnen und Auftraggebern (Name, Anschrift, Geschäftssitz, weitere geschäftliche Kontaktinformationen, Geschäftsführung und Vorstand, Mitgliederzahl, Anzahl der mit Interessenvertretung beauftragten Lobbyistinnen und Lobbyisten, finanzieller Rahmen), sofern die Interessenvertretung nicht auf eigenen Namen erfolgt, sowie eine zusammenfassende Beschreibung ihrer bzw. seiner Tätigkeitsbereiche. Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die den unter Buchstabe a aufgeführten Lobbytätigkeiten nachgehen, müssen in dem Register vermerkt werden. Die Höhe der finanziellen Aufwendungen für die Interessenvertreterin und den Interessenvertreter sind ebenfalls mit aufzunehmen.
 - d) Veröffentlichung eines schriftlichen Jahresberichts durch den/die Präsidenten/Präsidentin des Deutschen Bundestages über den Stand der Registrierungen als Bundestagsdrucksache sowie öffentlicher Zugang zu diesem Dokument im Internet. Monatliche Aktualisierung in geeigneter Form auf der Netzseite des Deutschen Bundestages.
 - e) Zur Ahndung von vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstößen gegen die Registrierungspflicht von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern wird ein Ordnungswidrigkeitstatbestand geschaffen;
 2. einen sanktionsbewehrten Verhaltenskodex zu erlassen, der Grundregeln für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter in Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität beinhaltet. Diesem Verhaltenskodex können sich registrierungspflichtige Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter bei Registrierung freiwillig unterwerfen, wodurch sie seine Geltungskraft jedoch verbindlich anerkennen. Die Annahme oder Nichtannahme des Kodex wird im Register vermerkt;

3. sich für ein vergleichbares und verbindliches Lobbyistenregister auf EU-Ebene einzusetzen.

Berlin, den 5. Juli 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

Die Vertretung von Interessen gegenüber Legislative und Exekutive ist ein wichtiger Bestandteil unseres Demokratieverständnisses und damit unverzichtbar für das pluralistische System. Laut einer Studie von Transparency International Deutschland e. V. aus dem Jahr 2010 sind allerdings sieben von zehn Bürgerinnen und Bürgern der Auffassung, dass die Bestechlichkeit in Deutschland zugenommen hat. Die Verbindung aus Politik, Wirtschaft und professionellem Lobbyismus wird der Studie zufolge sehr kritisch gesehen. Mehr als 5 000 Personen sind nach Schätzungen von Expertinnen und Experten hauptberuflich damit befasst, die Interessen von Verbänden und Unternehmen gegenüber der Politik zu vertreten. Ihr Einfluss auf die Gesetzgebung bleibt zumeist unerkannt und der Öffentlichkeit verborgen.

Entscheidend für die Bewertung der Legitimität der Vertretung unterschiedlicher Interessen ist die Frage, inwieweit sie im Einklang mit den Grundsätzen von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität vorgebracht werden. Illegitim ist insbesondere, was sich im Verborgenen abspielt, mit unwahren Informationen arbeitet oder die Auftraggeber und Auftraggeberinnen bestimmter Einflussversuche verschleiert. Für die Öffentlichkeit, aber auch die Adressatinnen und Adressaten der Interessensvertretung in Parlament, Bundesregierung und Verwaltung muss eindeutig nachvollziehbar sein, in wessen Namen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter handeln und auf welcher Basis sie ihre Tätigkeit finanzieren. Eine verbesserte Transparenz kann illegitime Formen der Einflussnahme oder gar Fälle von Korruption zwar nicht völlig verhindern, aber durch die Sicherstellung von Nachvollziehbarkeit und demokratischer Verantwortlichkeit solche Fälle zumindest erschweren und gleichzeitig eine bessere Grundlage für eine wachsame Öffentlichkeit bilden.

Innerhalb der Europäischen Union war der Deutsche Bundestag das erste Parlament, das die Registrierung von Lobbyistinnen und Lobbyisten förmlich geregelt hat. Seit 1972 führt der Präsident des Deutschen Bundestages gemäß Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eine öffentliche Liste, in der sich alle Verbände einzutragen haben, die Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag oder der Bundesregierung vertreten. Zu den Angaben, die bei der Eintragung gemacht werden sollen, gehören der Name und Sitz des Verbandes, die Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, der Interessenbereich des Verbandes, die Mitgliederzahl, die Namen der Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertreter sowie die Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Deutschem Bundestag und Bundesregierung. Bei Anhörungen des Deutschen Bundestages werden nach dem Wortlaut der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages nur Vertreterinnen und Vertreter derjenigen Verbände zugelassen, die mit den vollständigen Angaben eingetragen sind. Eine Offenlegung ihrer Finanzierung wird von den Verbänden bislang jedoch nicht verlangt. Auch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung verpflichtet die Verbände, deren Vertreterinnen und Vertreter im Zuge von Gesetzgebungsverfahren angehört werden, derzeit nicht zur Offenlegung der Herkunft ihrer finan-

ziellen Mittel. Die bisherige Regelung hat sich in der Praxis von Parlament und Bundesregierung als unzureichend erwiesen, da sie sich ausschließlich auf Verbände erstreckt und andere Akteure der Interessenvermittlung nicht erfasst. Folglich spielt die Verbändeliste in der heutigen täglichen Parlamentspraxis keine Rolle.

Abgesehen von dieser Liste, unterliegen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter in Deutschland keinerlei weiterer Transparenzverpflichtung. Weder müssen bei einer Stelle Informationen über Verbände, Beraterinnen, Berater oder andere Einzelunternehmen hinterlegt werden, die Interessen gegenüber öffentlichen Institutionen vertreten, noch unterliegen einzelne Kontakte von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zu Politik und Verwaltung einer Registrierungspflicht.

Will man die Transparenz der Vertretung von Interessen möglichst umfassend verbessern, ist es notwendig, einen einheitlichen Regelungsrahmen aufzuspannen, der das Miteinander von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft regelt sowie berufsständische Selbstregulierungseinrichtungen durch ihre öffentliche Anerkennung in ihrer Tätigkeit stärkt. Solch ein Regelungsrahmen bietet die beste Gewähr dafür, die Transparenz von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie ihren Aktivitäten gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit wirkungsvoll zu verbessern.

Es bleibt die genuine Aufgabe politischer Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Parlament und Bundesregierung, Informationsquellen als Grundlage politischer Entscheidungen auszuwählen, Informationen abzuwägen und einen Ausgleich zwischen möglicherweise widerstreitenden Interessen zu schaffen. Die Frage, auf welcher Basis sich dieser Prozess des Auswählens und Abwägens vollzieht, sollte jedoch möglichst transparent sein. Zu einer größtmöglichen Transparenz im Verhältnis zwischen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie Parlament und Bundesregierung gehört neben Nennung der Auftraggeberinnen und Auftraggeber bzw. der Mitglieder insbesondere die Offenlegung von Herkunft und Höhe ihrer finanziellen Mittel. Die Glaubwürdigkeit einer Interessenvertreterin oder eines Interessenvertreters hängt stark davon ab, wie sie oder er sich finanziert und welche Auftraggeberinnen und Auftraggeber hinter seiner Tätigkeit stehen. Wichtig ist für die Adressatinnen und Adressaten von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie die allgemeine Öffentlichkeit, von vornherein mögliche Interessenkonflikte erkennen zu können – oder sie auszuschließen. Eine klare Offenlegungspflicht kann auf diese Weise auch möglichen Zweifeln an der Unbefangenheit einzelner Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern entgegenwirken.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Antrags steht die Einrichtung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters, das als wirkungsvolles Instrument zugunsten von mehr Transparenz ausgestaltet werden soll. Die Erfahrung mit der Verbändeliste beim Deutschen Bundestag, aber auch die Erfahrungen mit der Einrichtung von Transparenzerfordernissen auf Ebene der Europäischen Union und in unterschiedlichen Ländern legt nahe, insbesondere folgende Anforderungen zu berücksichtigen, die auch im Einklang mit den Schlussfolgerungen eines umfassenden Berichts der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) stehen: Ein Lobbyistenregister muss erstens für alle Gruppen von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern verpflichtender und nicht bloß freiwilliger Natur sein, es muss eine hinreichende Bestimmtheit der offenzulegenden Angaben aufweisen und es muss darüber hinaus einer sanktionsbewehrten Kontrolle unterliegen. Eine freiwillige Regelung, wie auf europäischer Ebene von der Europäischen Kommission im Jahr 2008 erlassen, ist nicht ausreichend.