

Anliegen von allgemeinem Interesse zum Gegenstand haben, diese Anforderung rekurriert aber nicht auf die im Grundgesetz verankerte Unterscheidung von Bitten und Beschwerden – eine Unterscheidung, die zum Beispiel auch bei der Gültigkeit der erweiterten Untersuchungsbefugnisse des Petitionsausschusses zum Tragen kommt.⁵⁴ Weitere Kriterien der Ablehnung einer Eingabe als Öffentliche Petition sind zum Beispiel, dass ein Petent bereits mit solchen Eingaben auf der Internetseite des Petitionsausschusses präsent ist oder dass die technischen oder personellen Kapazitäten für eine angemessene öffentliche Präsentation nicht gewährleistet sind. Damit bleibt die Abgrenzung Öffentlicher Petitionen von Einzel-, Massen- und Sammelpetitionen mehr oder weniger im Vagen.

Sowohl die Diskussion in der Fachliteratur als auch die konkreten Erfahrungen beim Schottischen Parlament lassen eine Umorientierung des deutschen Petitionswesens auf eine grundsätzliche Öffentlichkeit denkbar erscheinen. Die Anforderungen an Verfahrenseffizienz, Öffentlichkeit und Persönlichkeitsschutz müssen dabei in Einklang gebracht werden. Effizienz kann tendenziell durch eine leistungsfähigere, integrierte elektronische Dokumentbearbeitung gesteigert werden. Dies wäre auch Voraussetzung für ein nahtloses Zusammenspiel der internen Petitionsbearbeitung mit dem öffentlichen Petitionsangebot im Web des Bundestages. Petenten könnten darüber hinaus mehr Optionen für die Veröffentlichung ihrer Eingabe eingeräumt werden. Auch wenn es keine einfachen Lösungen für die aufgeworfenen Fragen gibt, kann sich der Bundestag ihnen auf Dauer nicht entziehen.

54 Ralf Lindner / Ulrich Riehm, a.a.O. (Fn. 18).

Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag*

Hans-Jörg Schmedes

Die Einflussnahme von Interessenvertretern auf politische Entscheidungen ist ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratien, das sich auf der Bandbreite zwischen legitimer demokratischer Interessenvermittlung einerseits und illegitimer sowie illegaler Beeinflussung bis hin zur Korruption andererseits bewegt. In einem demokratischen System hat die Tätigkeit von Interessenvertretern ihre Berechtigung, solange sie transparent erfolgt und durch sie nicht in unzulässiger Weise auf staatliche Institutionen eingewirkt wird. In der Öffentlichkeit wird die Rolle von Verbänden und anderen Akteuren der Interessenvertretung sowie die Legitimität ihres Einflusses jedoch immer wieder in Frage gestellt.

Der Begriff des „Lobbyismus“ hat in Deutschland eine überwiegend negative Konnotation, da mit ihm vornehmlich illegitime Einflussversuche partikularer Interessenorganisa-

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Bundestagsabgeordneten *Peter Friedrich*. Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung nicht nur des Autors wieder; ohne die Unterstützung von *Peter Friedrich*, *Christine Heinke* und *Tilman Hoppe* wäre er in der vorliegenden Fassung nicht zustande gekommen.

tionen verbunden werden.¹ Vernachlässigt wird bei dieser Betrachtung allerdings die Bedeutung externer Expertise für politische Entscheidungsprozesse. Bei der Formulierung von Gesetzen ist es wichtig und nützlich, Einwände von betroffenen Gruppen anzuhören und denkbare Umsetzungsschwierigkeiten von vornherein zu vermeiden. *Hans-Jürgen Papier*, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, weist darauf hin, dass Interessenvertreter bei der Verabschiedung von Gesetzen „nicht selten das bestehende Informationsgefälle zwischen Ministerialverwaltung einerseits und den Parlamentariern andererseits zumindest teilweise zu Gunsten der Abgeordneten ausgleichen“² können, wobei allerdings ihre Spezialisierung wiederum die Gefahr eines Informationsgefälles zu Ungunsten der Parlamentarier in sich birgt, die sich in der Regel mit einer Vielzahl von komplexen Fragestellungen auseinandersetzen müssten. Darüber hinaus wird mit der Beteiligung von Interessengruppen oftmals die Hoffnung verbunden, dass diese sich im Gegenzug an der Umsetzung der Entscheidungen aktiv beteiligen und deren Akzeptanz unter ihren Mitgliedern beziehungsweise in ihrer Zielgruppe erhöhen. Interessenvertreter können durch die Teilnahme an Formulierung und Durchsetzung staatlicher Steuerungsleistungen zu wichtigen Akteuren im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess werden, dessen Qualität und Legitimität sie dadurch zu verbessern in der Lage sind. Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen Steuerungsdebatte setzen an diesem Punkt an und gehen davon aus, dass öffentliche Politik moderner Gesellschaften „nur durch zielorientiertes Zusammenwirken staatlicher *und* gesellschaftlicher Organisationen möglich“³ ist.

Abseits dieser akademischen Einsichten erweist sich in der öffentlichen Diskussion die mangelnde Transparenz des Miteinanders von Parlament, Regierung und Interessenvertretern jedoch als zunehmend problematisch. Obwohl die Debatte um die Legitimität von Interessengruppen und ihren Versuchen der Einflussnahme auf Parlament und Regierung nicht neu ist, hat sie in den letzten Jahren eine neue Qualität angenommen und zwischenzeitlich auch den parlamentarischen Raum sowie die Programmatik einzelner Parteien erreicht. Verstärkt werden in jüngerer Zeit insbesondere die Einrichtung eines gesetzlichen Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag sowie die Schaffung von Karenzzeiten für öffentliche Amtsträger bei einem Wechsel in eine privatwirtschaftliche Tätigkeit gefordert.

1. Geltende Transparenzregeln, öffentliches Unbehagen und die Vorschläge der Parteien

Abgesehen von der „Verbändeliste“ beim Bundestag, die allerdings nur einen geringen Informationsgehalt aufweist⁴ und im parlamentarischen Alltag über praktisch keinerlei

- 1 Vgl. *Karsten Ronit / Volker Schneider*, The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany, in: *Parliamentary Affairs*, 51. Jg. (1998), H. 1, S. 559 – 567, S. 559.
- 2 *Hans-Jürgen Papier*, Lobbyismus und parlamentarische Demokratie, in: *Liberal*. Vierteljahreshefte für Politik und Kultur, 49. Jg. (2007), H. 1, S. 16 – 21, S. 18.
- 3 *Volker Schneider*, Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie, in: *Raimund Werle / Uwe Schimank* (Hrsg.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfreiheit*, Frankfurt 2000, S. 243 – 269, S. 251 (Hervorhebung im Original); vgl. auch *Hans-Jörg Schmedes*, Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbände im Mehrebenensystem. Lobbyingaktivitäten britischer, deutscher und europäischer Verbände, Wiesbaden 2008, S. 52 – 60.
- 4 Gemäß Anlage 2 zur Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) findet eine Anhörung von Vertretern von Verbänden nur statt, wenn diese sich in die beim Bundestagspräsidenten geführte

Sanktionspotential verfügt, unterliegt das Verhältnis zwischen Interessenvertretern einerseits sowie Parlament und Regierung andererseits in Deutschland bislang keinen Transparenzverpflichtungen. Weder müssen bei einer zentralen Einrichtung Informationen über die organisatorischen wie finanziellen Hintergründe von Verbänden, Lobbying-Agenturen oder selbständigen Interessenvertretern hinterlegt werden noch unterliegen ihre einzelnen Kontakte zu Politik und Verwaltung einer Registrierungspflicht.

Gleichzeitig existiert hierzulande ein tief sitzendes Unbehagen gegenüber den politischen Aktivitäten von Interessenvertretern, das an der Glaubwürdigkeit von Politik nagt. Die daran immer wieder geübte Kritik ist populär, denn sie trifft auf ein öffentlich weit verbreitetes Urteil, wonach Lobbyisten über eine derartige Dominanz im politischen Prozess verfügen, dass ihr Einfluss die Grenze des Legitimen weit überschreite. Deutschland wird dann schnell zum „Klüngelland“, wie *Josef Joffe*⁵ es in der Wochenzeitung *Die Zeit* charakterisierte, das mittels wechselseitiger Seilschaften zur Besitzstandswahrung der Mächtigen reibungslos funktioniere. Auch *Günter Grass* greift die öffentliche Kritik am Lobbyismus immer wieder auf: In einer Rede vor der SPD-Bundestagsfraktion im Januar 2008 charakterisierte er den Lobbyismus als „verfassungswidrige Beeinflussung der Parlamente“ und forderte ein „Hausverbot“ für alle Lobbyisten im Bundestag.⁶ Wie eng der Grat ist, auf dem man sich in dieser wichtigen Frage bewegt, demonstrierte *Grass* in seiner Rede selbst, denn nur wenige Absätze nach der Forderung des Hausverbots für Lobbyisten warb er für eine Erweiterung des Urheberrechtsschutzes zugunsten von Künstlern und bat um „ein Kennntnis vermittelndes Gespräch zwischen Abgeordneten der Fraktion“ und Vertretern der urheberrechtlichen Verwertungsgesellschaften.⁷

Günter Grass bewies damit unfreiwillig, dass die Vertretung unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen und der Versuch der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse einen legitimen und notwendigen Bestandteil der parlamentarischen Demokratie darstellt. Deshalb jedoch gleich Parlament und Regierung als Spielball dieser Kräfte abzuqualifizieren, wie dies in der öffentlichen Diskussion allzu oft geschieht, greift zu kurz. Dass dieser Vorwurf von unterschiedlicher Stelle dennoch immer wieder erhoben wird, mag seine Erklärung darin finden, dass sich das Miteinander von Parlament, Regierung und Interessenvertretern in Deutschland weitgehend im Verborgenen abspielt.

Vorschläge und Initiativen mit dem Ziel, die Vertretung von Interessen durchsichtiger zu gestalten, haben in den vergangenen Jahren zunehmend Eingang in parlamentarische und parteipolitische Diskussionen gefunden.⁸ In ihren Programmen für die Bundestags-

Liste eingetragen haben. Zu den dort zu machenden Angaben und den Defiziten in der Umsetzung dieser Vorschrift siehe unten Abschnitt 5.

- 5 *Josef Joffe*, Deutschland, einig Klüngelland, in: *Die Zeit* vom 7. März 2002, http://www.zeit.de/2002/11/200211_03_reformstau.xml (Abruf am 15. Mai 2009).
- 6 *Günter Grass*, Werdet laut und deutlich!, in: *Die Zeit* vom 17. Januar 2008, <http://www.zeit.de/2008/04/SPD-Wahlkampf> (Abruf am 15. Mai 2009).
- 7 Interessanterweise hielt *Die Zeit* diesen Widerspruch offensichtlich für nicht erwähnenswert, denn just die zuletzt zitierte Passage der Original-Rede, die sich etwa unter der Internetadresse http://spdnet.sozi.info/brandenburg/mol/rehfelde/dl/2008-01-11_Rede_Guenter_Grass_.pdf (Abruf am 1. Juni 2009) findet, fiel in der abgedruckten Fassung in der *Zeit* vom 17. Januar 2008 der Kürzung zum Opfer.
- 8 Vgl. *Christian Humborg*, Transparente Interessenvertretung, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 22. Jg. (2009), H. 1, S. 82 – 90, S. 85 – 88.

wahl am 27. September 2009 haben mehrere Parteien die Forderung nach verbesserter Transparenz bei der Vertretung von Interessen aufgenommen. Die Linke, die in der 16. Wahlperiode einen Antrag⁹ auf Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters in den Bundestag eingebracht hatte, wiederholt dieses Postulat in ihrem Bundestagswahlprogramm¹⁰ und fordert unter der Überschrift „Demokratisierung der Demokratie“, „Wirtschaftsinteressen und Politik klar [zu] trennen“: „Abgeordnete dürfen nicht auf den Gehaltslisten von Wirtschaftsverbänden und Großbetrieben stehen, Parteien keine Spenden von Verbänden, Großbetrieben und ihren Eigentümerinnen und Eigentümern annehmen; ein verbindliches und transparentes Lobbyregister einführen, Nutznießer der Lobbytätigkeit offenlegen, keine Lobbyistinnen und Lobbyisten in Bundesministerien beschäftigen, ihre Mitwirkung an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen für jede und jeden jederzeit erkennbar machen.“

Auch Bündnis 90 / Die Grünen erheben in ihrem Bundestagswahlprogramm 2009¹¹ die Forderung nach einem Lobbyregister, ergänzt um eine Karenzzeit für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre. Im Kapitel „Demokratie wagen – Ohne Input keinen Output“ heißt es: „Um die Parlamente zu stärken, muss die Arbeit von Lobbyisten kontrolliert und transparent gemacht werden. Die Bürgerinnen und Bürger müssen besser nachvollziehen können, welche Verbände und Unternehmen Einfluss auf ein Gesetz genommen haben, ob auf nationaler oder europäischer Ebene. Wir verlangen Karenzzeiten für den Wechsel von MinisterInnen und StaatssekretärInnen in die Wirtschaft, wenn ein Interessenkonflikt zwischen alter und neuer Tätigkeit besteht. Die Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien muss beendet werden, ein verpflichtendes Lobbyistenregister soll transparent machen, wer für wen Lobbyarbeit macht und wie viel Geld dabei im Spiel ist.“

In einem Antrag¹² an den Bundestag vom 27. Mai 2009 führt die Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen ihre Überlegungen etwas näher aus: Es solle ein verpflichtendes Lobbyregister mit verbindlichem Verhaltenskodex und Sanktionsmechanismen beim Bundestag gesetzlich festgeschrieben werden. Darüber hinaus plädiert die Fraktion in dem Antrag für eine verbindliche Kenntlichmachung der Mitwirkung Externer an Regierungsvorlagen für das Parlament.

Desgleichen fordert auch die SPD in ihrem Regierungsprogramm¹³ die Einrichtung eines gesetzlichen Lobbyregisters. Unter der Überschrift „Mehr Demokratie wagen“ heißt es bei dem Stichwort „Gesetzliches Lobbyregister“: „Zur Demokratie gehört es, dass gesellschaftliche Gruppen versuchen, auf ihre Anliegen und Interessen aufmerksam zu machen.

- 9 Fraktion Die Linke, Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters, Antrag an den Deutschen Bundestag, Drucksache 16/8453, 7. März 2008.
- 10 Partei Die Linke, Konsequenz sozial. Für Demokratie und Frieden. Bundestagswahlprogramm, S. 16 – 17, http://die-linke.de/fileadmin/download/wahlen/pdf/485516_LinkePV_LWP_BTW09.pdf (Abruf am 13. August 2009).
- 11 Bündnis 90 / Die Grünen, Der grüne neue Gesellschaftsvertrag. Klima. Arbeit. Gerechtigkeit. Freiheit, Bundestagswahlprogramm 2009, S. 166, http://www.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/295/295495.wahlprogramm_komplett_2009.pdf (Abruf am 13. August 2009).
- 12 Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen, Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter einführen, Antrag an den Deutschen Bundestag, Drucksache 16/13174, 27. Mai 2009.
- 13 SPD, Sozial und Demokratisch. Anpacken. Für Deutschland. Das Regierungsprogramm der SPD, S. 80, http://www.spd.de/de/pdf/parteiprogramme/Regierungsprogramm2009_LF_navi.pdf (Abruf am 13. August 2009).

Lobbyismus von Verbänden, Unternehmen, Gewerkschaften und Initiativen ist demokratische Normalität. Allerdings hat die demokratische Öffentlichkeit ein Anrecht auf Transparenz. Dazu gehört auch, dass Lobbyisten offenlegen müssen, welche Interessengruppen hinter ihnen stehen und sie bezahlen. Wir werden ein entsprechendes Lobbyregister beim Deutschen Bundestag durchsetzen.“

Die FDP und die beiden Unionsparteien nehmen sich des Themas in ihren Programmen nicht an. Im Wahlprogramm der Freidemokraten werden zwar in den Kapiteln „Staat und Gesellschaft: Mehr Freiheit wagen“ und „Konsequente Reformen für eine effizientere europäische Politik“ ohne nähere Konkretisierung „mehr Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung“¹⁴ gefordert. Angesichts der zugehörigen Überschriften sowie des Kontextes ist jedoch anzunehmen, dass sich die Transparenzforderung eher an den Staat sowie seine Entscheidungsverfahren und weniger auf das Miteinander von Interessenvertretern, Parlament und Regierung in demokratischen Willensbildungsprozessen bezieht. Aussagen zur Transparenz bei der Vertretung von Interessen fehlen auch im gemeinsamen Regierungsprogramm von CDU und CSU.¹⁵

2. Transparente Interessenvertretung: Herausforderungen einer gesetzlichen Regulierung

Hinsichtlich verbesserte Transparenz bei der Interessenvertretung stehen nicht nur bei den Parteien die Einrichtung eines gesetzlichen Lobbyregisters im Bundestag und die Schaffung von Karenzzeiten für öffentliche Amtsträger bei einem Wechsel in eine privatwirtschaftliche Tätigkeit im Mittelpunkt; auch außerhalb des Parlaments hat die jüngste Diskussion an Fahrt gewonnen.¹⁶ Eine gesetzliche Regelung von Lobby-Aktivitäten bedeutet eine große Herausforderung: Wie kann man das Verhältnis von Interessenvertretern zu Parlament und Regierung transparent gestalten, ohne mit umfassenden Offenlegungspflichten am Ende einen bürokratischen Datenfriedhof zu erzeugen, der dem Transparenzgebot im Ergebnis auch nicht gerecht wird? Klar ist, dass sich die Art und Weise der Einflussnahme von Interessenvertretern auf politische Entscheidungsträger nicht regulieren lässt, denn dem steht schon das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung entgegen. Interessenvertreter können jedoch dazu verpflichtet werden, bestimmte Angaben über sich und ihre Tätigkeiten zu veröffentlichen. Entsprechend wäre es naiv, eine gesetzliche Regulierung mit dem Ziel zu betreiben, negative Erscheinungsformen des Lobbyismus wirksam zu unterbinden. Mit ei-

14 FDP, Die Mitte stärken. Deutschlandprogramm der Freien Demokratischen Partei, S. 38, S. 70, http://www.deutschlandprogramm.de/files/653/Deutschlandprogramm09_Endfassung.PDF (Abruf am 13. August 2009).

15 CDU/CSU, Wir haben die Kraft. Gemeinsam für unser Land. Regierungsprogramm 2009 – 2013, <http://www.regierungsprogramm.cdu.de/doc/pdf/090628-beschluss-regierungsprogramm-cdusu.pdf> (Abruf am 13. August 2009).

16 Ein am 3. Dezember 2008 veröffentlichtes gemeinsames Positionspapier der Deutschen Gesellschaft für Politikwissenschaft und Transparency International Deutschland unter dem Titel „Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln“, http://www.degepol.de/intern/newsletter/newsletter_2_2008/interessenvertretung_transparenter_gestalten_1.pdf beziehungsweise http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Interessenvertretung_transparent_und_fair_final.pdf (Abruf am 11. Mai 2009), enthält einige Vorschläge und Forderungen, die parallel zu manchen der im Laufe dieses Beitrags angestellten Überlegungen liegen. Vgl. auch *Christian Humborg*, a.a.O. (Fn. 8), S. 85 – 87.

ner umfassenden Realisierung des Transparenzgebots ließen sich diese jedoch zumindest eindämmen.¹⁷ Für die Öffentlichkeit muss sichtbar werden, wer welche Interessen in wessen Auftrag in den politischen Raum einbringt. Formen der Einflussnahme können dabei als legitim betrachtet werden, solange sie in Übereinstimmung mit den „Grundsätzen der Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität“ erfolgen, wie diese beispielsweise im Verhaltenskodex für Interessenvertreter bei der EU-Kommission¹⁸ vorgesehen sind. Illegitim hingegen ist, was sich im Verborgenen abspielt, mit unwahren Informationen arbeitet oder die Auftraggeber bestimmter Einflussversuche verschleiert.

Auf den ersten Blick scheinen zwei – durchaus komplementäre – Wege denkbar zu sein, das Beziehungsgeflecht zwischen Interessenvertretern und politischen Entscheidungsträgern transparent zu machen: durch eine Offenlegung zum einen der individuellen Kontakte, zum anderen der finanziellen wie organisatorischen Hintergründe von individuellen Interessenvertretern und deren Organisationen. Alle individuellen Kontakte von Interessenvertretern zu Parlament und Regierung offenzulegen, dürfte sich allerdings als nicht zielführend erweisen bei dem Versuch, einen aussagekräftigen Überblick über die Einflussstrukturen zwischen Interessenvertretern, Politik und Verwaltung zu erreichen. Es kann nicht der Anspruch eines Lobbyregisters sein, sämtliche Erscheinungsformen des Lobbyismus und alle Arten der politischen Einflussnahme in größtmöglicher Detaillierungstiefe dokumentieren zu wollen. Erstens stünde der bürokratische Aufwand dabei in keinem Verhältnis zu dem möglichen Nutzen einer derart umfassenden Verpflichtung; und zweitens wäre der Erkenntnisgewinn fraglich, da sich selbst aus einer Häufung von Kontakten nicht notwendigerweise eine inhaltliche Nähe ableiten lässt. Hinzu kommt, dass das Ausmaß des „Einflusses“ von Interessenvertretern auf demokratisch legitimierte Institutionen nicht messbar ist. Zwar kann die Nähe inhaltlicher Positionen unterschiedlicher Akteure miteinander verglichen werden, doch lassen sich daraus keine kausalen Rückschlüsse auf die Frage ziehen, weshalb diese und nicht andere Positionen eingenommen worden sind. Selbst wenn man in der Lage wäre, ursächliche Erklärungen hinsichtlich des Zustandekommens inhaltlicher Positionen einzelner Personen vorzunehmen, wird das Ergebnis eines Gesetzgebungsverfahrens dennoch nicht auf das Wirken einzelner Interessenvertreter zurückgeführt werden können, da dem Zustandekommen eines Gesetzes ein komplexes Entscheidungsgefüge zugrunde liegt, an dem unterschiedliche Akteure unabhängig voneinander beteiligt sind.

Darüber hinaus ließe sich der häufig mit der Offenlegung individueller Kontakte verbundene Wunsch, illegitime Formen der Einflussnahme zu unterbinden, nicht erfüllen. Die Mannigfaltigkeit potentieller Versuche unterschiedlicher Interessenvertreter, auf politische Entscheidungen einzuwirken, macht es faktisch unmöglich, eine zweifelsfreie Abgrenzung zwischen demokratisch legitimen und illegitimen Formen verbindlich vorzunehmen. Und selbst wenn dies möglich wäre, ließen sich illegitime Vorgehensweisen von Interessenvertretern, die beispielsweise ihre (wirklichen) Auftraggeber verschweigen oder mit unwahren Informationen arbeiten, nicht wirksam unterbinden.

17 Vgl. *Christian Humborg*, a.a.O. (Fn. 8), S. 86.

18 Vgl. Europäische Kommission, Europäische Transparenzinitiative. Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex), KOM (2008) 323 endgültig, Brüssel, 27. Mai 2008, S. 7 – 9, http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_de.pdf (Abruf am 17. April 2009).

Die Teilnahme an demokratischen Willensbildungsprozessen darf nicht mit tatsächlichem Einfluss gleichgesetzt werden – auch wenn dies nur allzu gern getan wird. Die Einführung einer „legislativen Fußspur“¹⁹, die etwa Kontakte zwischen Interessenvertretern und Mitarbeitern von Behörden bei der Erstellung von Gesetzentwürfen auflisten könnte, kann aus diesem Grund nur bedingt wirksam sein. Sicherlich mag es in der politischen Praxis Machtungleichgewichte und mehr oder weniger privilegierte Zugänge von Interessenvertretern zu Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung geben, aber es ist keineswegs gesagt, dass sich diese in den Ergebnissen politischer Entscheidungsprozesse niederschlagen. Bedauerlicherweise hindert dieser Sachverhalt selbst Politikwissenschaftler nicht daran, die vermeintliche Übermacht von Interessengruppen wortreich anzuprangern: *Thomas Leif* und *Rudolf Speth* beispielsweise charakterisieren Interessenvertreter als „(heimliche) fünfte Gewalt in Deutschland und Europa“²⁰ – allerdings ohne ihre These empirisch zu untermauern oder gar Beweise für spektakuläre Durchsetzungserfolge anzuführen.²¹

Eine Offenlegungspflicht einzelner Kontakte kann die damit verbundene Erwartung eines systematischen und umfassenden Überblicks über die Beziehungen zwischen Interessengruppen, Politik und Verwaltung prinzipiell nicht erfüllen. Auch illegitime Formen der Einflussnahme könnte man auf diese Weise nicht wirkungsvoll eindämmen. Vielmehr würde eine solche Offenlegung dem Transparenzprinzip bestenfalls dem Anschein nach gerecht werden, dafür aber auf eine Reihe von Umsetzungs-, Kontroll- und Sanktionsprobleme treffen und sich dadurch als nicht praxistauglich erweisen.

Als wirkungsvolle Maßnahme zur Steigerung der Transparenz dürfte sich hingegen eine allgemeine Registrierungspflicht von Interessenvertretern mit Angabe ihrer Auftraggeber und den finanziellen Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit erweisen. Eine solche, möglichst umfassende Offenlegung kann Detaildiskussionen um die Abgrenzung zwischen legitimen und illegitimen Ausprägungen der Interessenvermittlung ersetzen. Vielmehr können Versuche der politischen Einflussnahme so lange als legitim betrachtet werden, wie diese mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit parlamentarischer Prozesse vereinbar sind. Zugleich bleibt es die genuine Aufgabe der Akteure in Parlament und Regierung, Informationsquellen als Grundlage ihrer Entscheidungen auszuwählen, Informationen abzuwägen und einen Ausgleich zwischen möglicherweise widerstrebenden Interessen zu schaffen. Die Frage, auf welcher Basis sich dieser Prozess des Auswählens und Abwägens vollzieht, sollte jedoch möglichst transparent sein, um einem Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber der Politik zuvorzukommen, denn: „Vertrauen setzt Verständnis und Verständnis setzt Offenheit voraus“²², wie der Geschäftsführer von Transparency International Deutschland, *Christian Humborg*, treffend hervorhebt.

Zu einer größtmöglichen Transparenz im Verhältnis zwischen Interessenvertretern und Parlament sowie Regierung gehören neben Nennung der Auftraggeber beziehungsweise der

19 Vgl. *Christian Humborg*, a.a.O. (Fn. 8), S. 85.

20 *Thomas Leif* / *Rudolf Speth*, Anatomie des Lobbyismus. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht, in: *dies.* (Hrsg.), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2003, S. 7 – 32, S. 16.

21 Vgl. *Thomas von Winter*, Lobbyismus in Deutschland: Keine heimliche fünfte Gewalt, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 796 – 798.

22 *Christian Humborg*, Das Instrument des Lobbyistenregisters im Kontext der „European Transparency Initiative“, in: *Zeitschrift für Politikberatung*, 1. Jg. (2008), H. 3/4, S. 601 – 608, S. 603.

Mitglieder die Offenlegung von Herkunft und Höhe ihrer finanziellen Mittel. Auch für die Adressaten von Lobbyisten muss eindeutig nachvollziehbar sein, in wessen Namen diese handeln und woher die finanziellen und sonstigen Ressourcen stammen, aus denen sie ihre Tätigkeiten finanzieren. Nur dadurch wird für alle Beteiligten nachvollziehbar, wer – mittelbar oder unmittelbar – hinter bestimmten Interessen steht. Die Glaubwürdigkeit eines Interessenvertreters hängt stark davon ab, wie er sich finanziert und welche Auftraggeber hinter seiner Tätigkeit stehen. Wichtig ist zudem, von vornherein mögliche Interessenkonflikte erkennen zu können – oder sie auszuschließen. Eine klare Offenlegungspflicht stellt demokratische Verantwortlichkeit und Nachvollziehbarkeit sicher und kann dadurch irreführenden und unzulässigen Einflussversuchen vorbeugen sowie möglichen Zweifeln an der Unbefangenheit einzelner Verbände entgegenwirken. Intransparenz insbesondere in finanzieller Hinsicht sowie bezüglich der Auftraggeber ist hingegen dazu geeignet, den demokratischen Willensbildungsprozess zu unterlaufen oder zumindest einen entsprechenden öffentlichen Anschein zu erzeugen, was die Legitimität parlamentarischer Entscheidungen beschädigen kann.

3. Gesetzliche Regelungen in den USA und Kanada

Über die längsten Erfahrungen mit der gesetzlichen Regulierung von Interessenvertretung verfügen die USA und Kanada. In den Vereinigten Staaten, die Politikwissenschaftlern oft als Interessengruppengesellschaft par excellence dienen, reichen erste Regulierungsansätze bis ins Jahr 1876 zurück.²³ Seit 1995 gibt es dort mit dem „Lobbying Disclosure Act“ auf Bundesebene ein Gesetz, das eine allgemeine Registrierungspflicht von Lobbyisten in eine öffentliche Datenbank mit umfangreichen Informationen zu deren Klienten beziehungsweise den von ihnen vertretenen Interessen sowie zur Finanzierung ihrer Lobbying-Aktivitäten verbindlich vorsieht.²⁴ Auch bearbeitete Gesetzgebungsvorhaben, kontaktierte Regierungsagenturen und die Höhe geleisteter Honorare müssen offengelegt werden. Die Angaben sind vierteljährlich zu aktualisieren und werden vom Kongress elektronisch veröffentlicht. Gemeinnützige Organisationen wie das Center for Responsive Politics bereiten sie weiter für die Öffentlichkeit auf und kombinieren sie mit zusätzlichen Daten über Wahlkampfspenden oder den Wechsel von Mitarbeitern zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern, wie man etwa auf der Internetseite www.opensecrets.org sehen kann. Am Tag nach seinem Amtsantritt als Präsident der Vereinigten Staaten erließ *Barack Obama*²⁵ am 21. Januar 2009 Verhaltensregeln für Mitarbeiter seiner Administration im Kontakt mit Lobbyisten. Demnach dürfen sie keine Geschenke annehmen und in den ersten beiden

23 Vgl. *Stacie L. Fatka / Jason Miles Levin*, Protecting the Right to Petition: Why a Lobbying Contingency Fee Prohibition Violates the Constitution, in: *Harvard Journal on Legislation*, 35. Jg. (1998), S. 559 – 587, S. 569.

24 Vgl. die Zusammenstellung des House of Commons, Lobbying: Access and Influence in Whitehall. First Report of Session 2008-09, Volume I: Report and Appendix, together with formal minutes, Public Administration Select Committee, London, The Stationery Office Limited, published 5 January 2009, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmpubadm/36/36i.pdf> (Abruf am 28. Mai 2009), S. 75.

25 *Barack Obama*, Executive Order on Ethics Commitments by Executive Branch Personnel, Washington, 21. Januar 2009, <http://www.whitehouse.gov/issues/ethics/> (Abruf am 8. April 2009).

Jahren ihrer Tätigkeit für die Regierung nicht in Bereichen arbeiten, in denen sie zuvor außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig waren. Umgekehrt dürfen Regierungsangestellte nach einem Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst für die gesamte Amtszeit der *Obama-Administration* nicht als Lobbyisten arbeiten.

Seit 1989 existiert auch in Kanada mit dem „Lobbying Registration Act“ eine entsprechende gesetzliche Verpflichtung in vergleichbarem Umfang, die zum 2. Juli 2008 umfassend novelliert und in „Lobbying Act“ umbenannt wurde.²⁶ Falschangaben können in beiden Ländern mit empfindlichen Geldbußen und mittlerweile sogar mit Haftstrafen von bis zu zwei Jahren in Kanada und bis zu fünf Jahren in den USA geahndet werden; über die Registrierungspflicht wachen in beiden Ländern eigens eingerichtete Stellen bei den Parlamenten. Sowohl einige kanadische Provinzen als auch die US-amerikanischen Bundesstaaten verfügen über jeweils individuelle Regelungen.

4. Regelungen auf EU-Ebene

Auch auf europäischer Ebene und in einigen EU-Mitgliedstaaten²⁷ ist jüngst eine Entwicklung zu verzeichnen, die Beziehungen zwischen Interessenvertretern einerseits sowie Politik und Verwaltung andererseits verbindlichen Transparenzerfordernissen zu unterwerfen oder unterwerfen zu wollen. Die Europäische Kommission bezeichnet Interessenvertreter unterschiedlicher Couleur als „Organisationen der Zivilgesellschaft“²⁸ und sieht sie seit jeher als wichtige Verbündete für die gesellschaftliche Verankerung und Intensivierung des europäischen Integrationsprozesses an. Schon seit den 1990er Jahren bemüht sich die Kommission darum, das Verhältnis zu Interessenvertretern möglichst transparent zu strukturieren.²⁹ Nachdem erste Ansätze nur wenig Licht ins komplexe System der Brüsseler Lobbyistenzene brachten, gründeten sich viele Erwartungen auf das 2001 erschienene Weißbuch „Europäisches Regieren“³⁰, das den Anspruch verfolgte, das Verhältnis zwischen Kommission

26 Vgl. House of Commons, a.a.O. (Fn. 24), S. 69 f.

27 Neben den ausführlicher dargestellten Fällen gibt es gesetzliche Lobbyvorschriften auch in Polen, Ungarn und Litauen (vgl. *Tilman Hoppe / Arne Thomas*, Lobbyisten-Register im internationalen Vergleich, Berlin: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff Nr. 68/08 vom 10. November 2008, <https://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2008/lobbyisten-register.pdf> (Abruf am 24. August 2009)); *Heiko Pleines*, Participation of Civil Society in New Modes of Governance. The Case of the New EU Member States, Part 2: Questions of Accountability, <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/images/stories/pdf/ap/fsoAP74.pdf> (Abruf am 28. Mai 2009); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Lobbyists, Government and Public Trust. Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying, 2008, S. 127 – 158, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf> (Abruf am 2. Juni 2009).

28 Europäische Kommission, Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endgültig, Brüssel, 25. Juli 2001, S. 19, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf (Abruf am 16. April 2009).

29 In der am 2. Dezember 1992 beschlossenen Kommissionsmitteilung unter dem Titel „Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen“ (Brüssel, 2. Dezember 1992, Amtsblatt C 93 vom 5. März 1993, S. 2 – 7) bekannte sich die Kommission erstmals zu ihrer Bemühung, alle Interessengruppen möglichst gleich zu behandeln und ihnen vergleichbare Anhörungschancen einzuräumen.

30 Europäische Kommission, Europäisches Regieren, a.a.O. (Fn. 28).

und Interessengruppen auf eine neue Grundlage zu stellen. Dieses Weißbuch charakterisierte „effektivere und transparentere Konsultation als Herzstück der EU-Politikgestaltung“³¹, setzte jedoch fast ausschließlich auf Selbstregulierungsmechanismen der Branche und eine freiwillige Registrierung der Lobbyisten – ohne den gewünschten Erfolg.³²

Eine der Konsequenzen hieraus war der Start der „Europäischen Transparenzinitiative“³³ durch die Europäische Kommission im November 2005 sowie die Verabschiedung des gleichnamigen Grünbuchs am 3. Mai 2006³⁴, das neben anderen Punkten auch die Einrichtung eines „Registers der Interessenvertreter“³⁵ vorsah. Dieses wurde offiziell am 23. Juni 2008³⁶ gestartet und richtet sich neben Verbänden generell an Lobbying-Akteure unterschiedlicher Kategorien. Außer allgemeinen Informationen zu der jeweiligen Einrichtung fragt es auch Angaben zum vorhandenen Budget für Lobbying-Aktivitäten sowie zu den Finanzierungsquellen ab. Wer sich einträgt, muss sich zudem zu einem Verhaltenskodex³⁷ bekennen, der zur Einhaltung bestimmter Grundregeln verpflichtet. Anders als es der Name des Registers jedoch erwarten lässt, werden darin keine individuellen Lobbyisten, sondern lediglich Lobbying-Organisationen erfasst.

Hauptkritikpunkte an der Kommissionsinitiative bleiben, dass es sich um ein ausschließlich freiwilliges Instrument handelt und dass Kontroll- und Sanktionsmechanismen bei fehlerhaften oder unvollständigen Angaben im Register beziehungsweise bei Verstößen gegen den Verhaltenskodex im Unklaren bleiben. Mitte Mai 2009 waren erst 1450 Organisationen³⁸ registriert – und somit nicht einmal die Hälfte der geschätzten Lobbying-Einrichtungen auf EU-Ebene.³⁹ Von der Vielzahl der Rechtsanwaltskanzleien, die sich als Lobbying-Organisationen auf europäischer Ebene betätigen, hatten sich bis dahin gerade

31 Ebenda, S. 20.

32 Vgl. für eine Übersicht über die Regulierungsbemühungen der Europäischen Kommission auch *Hans-Jörg Schmedes*, a.a.O. (Fn. 3), S. 200 – 206.

33 Vgl. hierzu ausführlich auch die Darstellung von *Christian Humborg*, a.a.O. (Fn. 22), S. 604 – 606.

34 Europäische Kommission, Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM (2006) 194 endgültig, Brüssel, 3. Mai 2006, http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_de.pdf (Abruf am 17. April 2009).

35 Das Register kann im Internet unter der Adresse <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/register/welcome.do> erreicht werden. Details sind in einer Mitteilung der Kommission vom 27. Mai 2008 enthalten. Europäische Kommission, Europäische Transparenzinitiative, a.a.O. (Fn. 18).

36 Siehe hierzu die Erklärung „Transparentes Europa“ auf der Internetseite der EU-Kommission unter der Adresse http://ec.europa.eu/news/justice/080623_1_de.htm (Abruf am 1. Juni 2009).

37 Europäische Kommission, Europäische Transparenzinitiative, a.a.O. (Fn. 18).

38 Vgl. hierzu die Übersicht, die der zuständige EU-Kommissar *Sim Kallas* auf seiner Internetseite bei der Europäischen Kommission unter der Adresse http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/news31.pdf (Abruf am 18. Mai 2009) bereithält.

39 *Simon Hix* schätzte die Anzahl der im Jahr 2001 auf EU-Ebene aktiven Interessenvertretungen auf etwa 2.300; *Simon Hix*, *The Political System of the European Union*, Houndmills, Basingstoke 2005, S. 211 – 213; vgl. auch *Hans-Jörg Schmedes*, a.a.O. (Fn. 3), S. 156 – 160. Zwischenzeitlich dürfte diese Anzahl deutlich gestiegen sein. Die Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) schätzt, dass im Mai 2009 nicht einmal ein Viertel der in Brüssel ansässigen Organisationen der Interessenvertretungen registriert waren; vgl. Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, *The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?*, 4. Juni 2009, S. 10, <http://www.alter-eu.org/en/system/files/publications/register-assessment-after-one-year.pdf> (Abruf am 24. August 2009).

einmal sieben registrieren lassen. Nichtregierungsorganisationen wie beispielsweise die Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) beklagen zudem, dass die offenzulegenden Angaben unzureichend sind und insbesondere finanzielle Daten zwischen unterschiedlichen Organisationsarten nicht verglichen werden können.⁴⁰ „The overall effect is a piecemeal register that only creates an illusion of transparency around the lobbying process“, resümiert ALTER-EU⁴¹ vernichtend.

Dem Europäischen Parlament (EP), das in den 1990er Jahren bereits eigene zaghafte Regulierungsversuche unternommen hatte, ging dieses Register als Ergebnis der vollmundig angekündigten „Transparenzinitiative“ nicht weit genug.⁴² In einer Entschließung⁴³ forderte es am 8. Mai 2008 die Einrichtung eines gemeinsamen Registers von Parlament, Kommission und Ministerrat inklusive umfassender finanzieller Offenlegungspflichten. Es sollte der Entschließung des EPs zufolge allerdings nicht freiwilliger, sondern verbindlicher Natur sein.⁴⁴ Bezüglich der Details hüllte sich das Parlament lange in Schweigen und wollte die Konkretisierung lieber einer interinstitutionellen Arbeitsgruppe mit Vertretern aller drei Institutionen überlassen.

Am 22. April 2009 verständigte sich die „Hochrangige Arbeitsgruppe des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission für ein gemeinsames Register und einen

40 Vgl. Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), Commission Lobby Register Fails Transparency Test. Major overhaul needed to secure compliance and better disclosure, 27. January 2009, <http://www.alter-eu.org/en/system/files/files/alter-eu/publications/Commission+Register+Fails+Transparency+Test.pdf> (Abruf am 28. Mai 2009).

41 Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), Towards an inter-institutional and mandatory EU lobbying register, open letter to MEPs Diana Wallis, Ingo Friedrich and Jo Leinen, 21. April 2009, <http://www.alter-eu.org/en/system/files/publications/ALTER+EU+letter+to+IWG+--+21+April+2009.pdf> (Abruf am 1. Juni 2009).

42 Vgl. *Christian Humborg*, a.a.O. (Fn. 22), S. 606.

43 „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Mai 2008 zu dem Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union“ (2007/ 2115 (INI)), Dokument P6_TA-PROV(2008)0197, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P6-TA-2008-0197> (Abruf am 28. Mai 2009).

44 Auch die Kommission hatte sich die Möglichkeit vorbehalten, die Freiwilligkeit der Registrierung nach einer Übergangszeit zu evaluieren und gegebenenfalls in eine Registrierungspflicht umzuwandeln, wenngleich sie einer obligatorischen Regelung von Anfang an sehr skeptisch gegenüberstand. Im „Grünbuch Europäische Transparenzinitiative“ (vgl. Europäische Kommission, Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, a.a.O. (Fn. 34), S. 11, Hervorhebung gestrichen) hält sie sich jedoch zumindest die Möglichkeit einer Registrierungspflicht offen: „Die Kommission hält ein obligatorisches Registrierungssystem nicht für angemessen. Stattdessen würde sie einem straffer System der Selbstregulierung den Vorzug geben. Allerdings sollte nach einer gewissen Zeit geprüft werden, ob die Selbstregulierung funktioniert hat. Sollte sich das System als unwirksam erweisen, könnte ein System obligatorischer Maßnahmen – ein verbindlicher Verhaltenskodex und die obligatorische Registrierung – in Erwägung gezogen werden.“ Auch in der Mitteilung der Kommission „Folgebmaßnahmen zu dem Grünbuch ‚Europäische Transparenzinitiative‘“ (KOM [2007] 127 endgültig, Brüssel, 21. März 2007, S. 6, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:DE:PDF> [Abruf am 28. Mai 2009]) hält sie daran fest: „Im Frühjahr 2009 wird die Kommission überprüfen, ob das neue System die erwünschten Ergebnisse auch hinsichtlich der Erfassung der Zielgruppe für die Eintragung erbracht hat. Sollte diese Überprüfung negativ ausfallen, könnten strengere Maßnahmen in Form einer obligatorischen Eintragung und Rechenschaftspflicht erwogen werden.“

Verhaltenskodex für Lobbyisten⁴⁵, der außer den EP-Abgeordneten *Ingo Friedrich*, *Jo Leinen* und *Diana Wallis* auch EU-Kommissar *Síim Kallas* angehört, auf eine gemeinsame Erklärung⁴⁶, die neben einem gemeinsamen Verhaltenskodex beider Institutionen auch die Eckpunkte eines zukünftigen gemeinsamen Lobbyregisters beinhaltet. Auch wenn die Vertreter des EPs darin bekräftigen, sich der Parlamentsentschließung vom 8. Mai 2008 mit der Forderung nach einem gemeinsamen Register von Parlament, Rat und Kommission weiterhin verpflichtet zu fühlen, soll nun ein gemeinsames Register von Parlament und Kommission auf freiwilliger Basis eingerichtet werden. Allerdings wird betont, dass der Zugang zu den Liegenschaften von Parlament und Kommission weiterhin in der Verantwortung der jeweiligen Institutionen verbleibt. Da die Ausgabe von Hausausweisen für das EP an eine Registrierung geknüpft ist, wird eine Pflicht hierzu zumindest für das Parlament als faktisch gegeben angesehen.⁴⁷ Medienberichten zufolge spricht sich Kommissar *Kallas* zwischenzeitlich jedoch vehement gegen eine verpflichtende Lösung aus („I will never go to mandatory.“⁴⁸), was nicht nur vor dem Hintergrund anderslautender Kommissionsmitteilungen der letzten Jahre überrascht.

Wie aus Brüssel zu hören war, hänge die Verständigung der Arbeitsgruppe auf ein lediglich freiwilliges Register beider Organe jedoch hauptsächlich damit zusammen, dass sich der Rat nicht beteiligen möchte und die Kommission für ein verpflichtendes Register keine ausreichende rechtliche Grundlage sieht. Um diese zu schaffen, wäre wohl auch eine Mehrheit im Rat nötig, die man aber offensichtlich aufgrund seiner ablehnenden Haltung in dieser Angelegenheit als unrealistisch einschätzt. Anstelle eines obligatorischen Mechanismus setzen Parlament und Kommission deshalb augenscheinlich vor allem auf den sozialen Druck der Interessenvertreter untereinander zugunsten einer Registrierung – und scheinen sich nicht daran zu stören, dass sich dieser im Endeffekt freiwillige Mechanismus schon bei den bisherigen Registrierungsversuchen auf europäischer Ebene als nicht ausreichend erwiesen hat. Dafür enthält die gemeinsame Erklärung der Hochrangigen Arbeitsgruppe eine erneute Einladung an den Rat, sich an der Einrichtung eines gemeinsamen Registers und den vorbereitenden Diskussionen zu beteiligen.

5. Verbändeliste in Deutschland

Deutschland konnte sich bislang ebenfalls nicht zu einer ähnlich weitreichenden Regelung wie in Kanada oder den USA durchringen. Zwar war der Bundestag innerhalb der EU das erste und lange Zeit auch das einzige Parlament, das die Registrierung von Lobbyisten förmlich geregelt hat, doch ist die Registrierungspflicht hierzulande vergleichsweise sanft ausgeprägt. Seit 1972 führt der Bundestagspräsident entsprechend der Vorgabe in Anlage 2

45 Vgl. *Simon Taylor*, EU moves towards common register of lobbyists, *European Voice*, 22. April 2009, <http://www.europeanvoice.com/article/2009/04/eu-moves-towards-common-register-of-lobbyists/64652.aspx> (Abruf am 28. Mai 2009), eigene Übersetzung.

46 Der Text der Erklärung liegt nur in englischer Sprache vor, vgl. High-Level Working Group on a Common Register and Code of Conduct for Lobbyists, Joint statement regarding the progress achieved to date, 22. April 2009, http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/doc/joint_statement_register.pdf (Abruf am 1. Juni 2009).

47 Vgl. ebenda, S. 2.

48 EurActive, EU lobby register ‚will never be mandatory‘, 20. April 2009, <http://www.euractiv.com/en/pa/eu-lobby-register-mandatory/article-181390> (Abruf am 1. Juni 2009).

der Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT) eine öffentliche Liste, in der sich alle Verbände (wohlgemerkt: nur Verbände) eintragen sollen, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten. Zu den Angaben, die bei der Eintragung gemacht werden sollen, gehören Name und Sitz des Verbandes, die Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, der Interessenbereich des Verbandes, die Mitgliederzahl, die Namen der Verbandsvertreter sowie die Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Bundestag und Bundesregierung.⁴⁹

Eine Offenlegung ihrer Finanzierung wird von den Verbänden bislang jedoch nicht verlangt. Die Eintragung in die Liste ist zudem freiwillig, wenngleich mit einem bedeutsamen Anreiz versehen: Dem Wortlaut der GO-BT zufolge dürfen bei Anhörungen des Bundestages nur Vertreter derjenigen Verbände zugelassen werden, die dort registriert sind. Allerdings hat eine Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses vom 18. Oktober 1979 diesen in der Fachliteratur oftmals gelobten Anreiz zugunsten der freiwilligen Registrierung zunichte gemacht. Die einschlägige Bestimmung in der GO-BT, so das Protokoll der damaligen Ausschusssitzung, „könne nicht dahingehend ausgelegt werden, die Ausschüsse des Deutschen Bundestages seien gehindert, Vertreter von nicht registrierten Verbänden zur Anhörung zu laden“, soweit dies im Interesse des Bundestages liege.⁵⁰ Seitdem spielt die Verbändeliste im Parlamentsalltag faktisch keine Rolle mehr. Vergleicht man die Teilnahmelisten einzelner Anhörungen mit den Eintragungen, stößt man auf zahlreiche Verbände, die eingeladen und dort Stellung bezogen haben, obwohl sie sich nicht auf der Liste wiederfinden.

Der Verbändeliste ist es – sicherlich auch als ein Ergebnis der Geschäftsordnungsentscheidung von 1979 – in den vergangenen Jahrzehnten nicht gelungen, den öffentlichen Transparenzerfordernissen im Miteinander von Parlament, Regierung und Interessenvertretern gerecht zu werden. Zudem sind die Angaben, die von den Verbänden bei der Registrierung zu machen sind, nicht aussagekräftig. Selbst gut gemeinte Initiativen⁵¹ mit dem Ziel, von den Verbänden Informationen zu ihrer Finanzierung zu verlangen, würden in einer Gesamtbeurteilung zu kurz greifen. Neben der mangelnden Kontrolle und Sanktionierung der Liste muss insbesondere als Schwäche gelten, dass sie sich nur auf Verbände⁵² und somit nur einen

49 Vgl. *Hans-Jörg Schmedes*, a.a.O. (Fn. 3), S. 245.

50 Protokoll der 41. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten in der 9. Wahlperiode vom 18. Oktober 1979, Seite 1001 f., Anlage 2; siehe auch: *Joseph Bucker / Heinrich Georg Ritzel*, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, § 70, Nr. I 1 c.

51 Vgl. *Tilman Hoppe*, Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 42. Jg. (2009), H. 2, S. 39 – 41; siehe auch *Christian Humborg*, a.a.O. (Fn. 8), S. 87 – 88.

52 Die Begrenzung der Registrierungsvorgabe auf Verbände liegt sicherlich darin begründet, dass die Vertretung gesellschaftlicher Interessen gegenüber Parlament und Regierung in Deutschland historisch lange Zeit fast ausnahmslos bei Verbänden lag (vgl. *Karsten Ronit / Volker Schneider*, a.a.O. (Fn. 1), S. 559 – 560; *Hans-Jörg Schmedes*, a.a.O. (Fn. 3), S. 238). Zwischenzeitlich hat sich dieses Bild aber deutlich ausdifferenziert: Neue Akteursarten wie etwa Beratungs- und Lobbying-agenturen, Anwaltskanzleien und selbständige Lobbyisten sind hinzugetreten und die Anzahl der Interessenvertreter hat sich insgesamt deutlich ausgeweitet (vgl. *Thomas von Winter*, Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 761 – 776; *LobbyControl*, *LobbyPlanet* Berlin. Der Reiseführer durch den Lobbydschungel, Köln 2008).

Teil der Akteure erstreckt, die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung betreiben: Die Verbändeliste kann als Bestandteil der GO-BT nur den organisatorischen Umgang der Parlamentsausschüsse mit Verbänden und deren Vertretern regeln, nicht jedoch das Beziehungsgeflecht von Gremien des Bundestages mit anderen Akteuren der Interessenvertretung wie beispielsweise Anwaltskanzleien, Beratungs- und Lobbyingagenturen, einzelnen Unternehmen oder selbständigen Lobbyisten und schon gar nicht den direkten Kontakt von Interessenvertretern zu den Abgeordneten, ihren Mitarbeitern sowie den Mitarbeitern der Fraktionen. Adressat der bisherigen Verbändeliste ist der Bundestag, nicht jedoch die Verbände selber, ganz zu schweigen von anderen Akteuren der Interessenvertretung. Für eine umfassendere Regelung, die weitere Akteure der Interessenartikulation erfassen und somit unmittelbar in deren Rechtspositionen eingreifen würde, wäre eine Vorschrift in der GO-BT nicht ausreichend, sondern eine gesetzliche Regelung vonnöten.⁵³

6. Eckpunkte eines möglichen gesetzlichen Lobbyregisters

Ein gesetzliches Lobbyregister beim Bundestag, das etwa durch ein „Gesetz über die Vertretung von Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag und den Bundesbehörden“ (Interessenvertretungsgesetz, kurz: IntVG) geschaffen werden könnte, mag mit Blick auf die Gewaltenteilung zunächst als bedenklich erscheinen, da ein solches Gesetz, das sich ebenfalls auf Kontakte von Interessenvertretern zu Bundesbehörden erstreckt, in Verfahrensbereiche der Exekutive eingreift. Ferner würde ein Interessenvertretungsgesetz Grundrechte⁵⁴ tangieren, etwa die Berufsfreiheit von Interessenvertretern oder auch das Recht der informationellen Selbstbestimmung selbständiger Interessenvertreter. Diese Eingriffe könnten jedoch mit Blick auf das Transparenzinteresse parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, das zweifellos im Einklang mit Belangen des Gemeinwohls stehen dürfte, gerechtfertigt sein.

Das IntVG könnte folgende Elemente beinhalten: eine Registrierungspflicht von Personen und Organisationen, die Interessenvertretung betreiben, einen Ordnungswidrigkeitstatbestand zur Sanktionierung der Registrierungspflicht, die Einrichtung eines Interessenvertretungsbeauftragten beim Bundestag, einen Verhaltenskodex mit Grundregeln für die Vertretung von Interessen sowie die Festlegung einer Karenzzeit für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre.

6.1. Registrierungspflicht von Personen und Organisationen

Entsprechend den Ausführungen in Abschnitt 2 zugunsten einer umfassenden Transparenz der Interessenvertretung und den organisatorischen wie finanziellen Rahmenbedingungen dieser Tätigkeit wäre die Einführung einer doppelten Registrierungspflicht von Personen und Organisationen denkbar, die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag und den Bundesbehörden betreiben. Diese Pflicht sollte jedoch nur greifen, sofern Interessenvertretungstätigkeit gegen Entgelt erbracht wird und nicht nur gelegentlicher Natur ist. Zur Administration dieser Registrierungspflicht könnte ein „Beauftragter für die Vertretung von

⁵³ Vgl. *Tilman Hoppe*, a.a.O. (Fn. 51), S. 40.

⁵⁴ Vgl. ebenda.

Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag und den Bundesbehörden“ geschaffen werden, der als parlamentarisches Hilfsorgan den Bundestag bei der Ausübung der Kontrolle über die Vertretung von Interessen gegenüber Politik und Verwaltung unterstützt und die Erkenntnisse seiner Tätigkeit in einem Jahresbericht veröffentlicht. Ähnlich wie auch der Wehrbeauftragte wäre der Interessenvertretungsbeauftragte vom Bundestag zu wählen, in Ausübung seines Amtes unabhängig und von Weisungen frei, allerdings der Dienst- und Rechtsaufsicht des Bundestagspräsidenten unterstellt.

Neben Name, Anschrift und Tätigkeitsbereich könnten insbesondere die Auftraggeber beziehungsweise die Mitglieder der Verbände sowie ihre Finanzierungsquellen zu den verpflichtenden Angaben gehören, die von den Interessenvertretern bei der Registrierung zu machen sind. Mit Rücksicht auf die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen und die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von gesetzlichen Eingriffen in die Grundrechte von Interessenvertretern und ihrer Organisationen könnten die geforderten Informationen in Abhängigkeit von der Rechtsperson des registrierungspflichtigen Interessenvertreters differieren: Um einerseits dem Anliegen einer transparenten demokratischen Willensbildung Rechnung zu tragen, durch die Offenlegung von Finanzen und Auftraggebern aber andererseits nicht unverhältnismäßig in Betriebsgeheimnisse von Unternehmen beispielsweise in Form von Einblicken in Preisbildungsprozesse oder gar die persönliche Vermögenssituation und damit die Privatsphäre selbständig tätiger Interessenvertreter einzugreifen, könnten unterschiedliche Offenlegungsvorgaben für unterschiedliche Arten von Interessenvertretern festgeschrieben werden. So könnte etwa nach natürlichen und juristischen Personen differenziert sowie in letztgenannter Gruppe zwischen Verbänden und anderen juristischen Personen abgegrenzt werden. Denkbar wäre zudem, die Finanzierungsquellen in 10.000-Euro-Schritten anzugeben. Die Angaben wären regelmäßig zu aktualisieren und elektronisch über die Internetseite des Interessenvertretungsbeauftragten zu übermitteln. Zur Gewährleistung hoher Transparenzansprüche sollte darauf geachtet werden, dass die im Internet veröffentlichten Daten über Recherche- und Sortierungsfunktionen verfügen und zur Weiterverarbeitung auf lokalen Rechnern gespeichert werden können.

Von zentraler Bedeutung wäre die genaue Definition des Begriffes der Interessenvertretung, mit dem eine Registrierungspflicht verbunden wäre. Es wäre zu erwägen, jeden Versuch der direkten Einflussnahme auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse des Bundestages einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie alle Entscheidungen der Bundesbehörden mit rechtlich erheblicher Außenwirkung als „Interessenvertretung“ zusammenzufassen. Der Begriff der „direkten Einflussnahme“ könnte sich auf jeden schriftlichen, mündlichen oder telefonischen Kontakt zu den Mitgliedern und den Mitarbeitern des Bundestages, den Mitarbeitern der Behörden des Bundes sowie den Mitgliedern und Beauftragten der Bundesregierung beziehen. Eine derart breit angelegte Definition von „Interessenvertretung“ könnte mit einschränkenden Schwellenwerten versehen werden, damit nur entgeltliche Tätigkeiten erfasst werden und das Verhältnis zwischen Bürgern und Mandatsträgern nicht berührt wird: Bürger, die sich mit ihren persönlichen Nöten und Anliegen an ihre Repräsentanten wenden, sollen dies natürlich auch weiterhin ohne Registrierungspflicht tun können. Denkbar wäre deshalb etwa, natürliche wie juristische Personen von der Registrierungspflicht auszunehmen, deren Auftragsvolumen für die Vertretung von Interessen unterhalb einer Summe von 2.500 Euro pro Quartal liegt beziehungsweise bei denen pro Quartal nicht mehr als zehn Prozent der Arbeitszeit eines

einzelnen Mitarbeiters oder aller Mitarbeiter beziehungsweise nicht mehr als 10.000 Euro geplant oder eingesetzt werden.

Die Registrierungspflicht müsste für alle Interessenvertreter in gleicher Weise gelten – auszunehmen wären allerdings inländische wie ausländische Amts- und Mandatsträger, politische Parteien und ihre Mitarbeiter sowie Journalisten. Keine Ausnahmetatbestände sollten hingegen für Rechtsanwälte geschaffen werden: Sofern diese keine Rechtsdienstleistungen in einem eng definierten Sinn für ihre Mandanten erbringen, sondern diese bei der Vertretung ihrer Interessen gegenüber Parlament und Regierung unterstützen, fallen solche Tätigkeiten ebenfalls unter die Registrierungspflicht, sobald die Schwellenwerte überschritten werden. Dies setzt allerdings voraus, dass sich der in dem Gesetz gewählte Begriff der Interessenvertretung nicht auf Exekutiventscheidungen in Form von Verwaltungsakten bezieht. Ist diese Voraussetzung gewahrt, kann auch die Verschwiegenheitspflicht aus § 43a II Bundesrechtsanwaltsordnung nicht als Rechtfertigung für eine Ausnahmeregelung für Rechtsanwälte von der Registrierungspflicht herangezogen werden, denn diese Verpflichtung stellt auf den Schutz des Mandanten und die allgemeine Verschwiegenheit von Rechtsanwälten ab, die als unerlässlich für eine auf rechtsstaatlichen Prinzipien gegründete Rechtspflege angesehen wird. Rechtsanwälte, die Interessenvertretung betreiben, können sich auf diese Schutzgüter jedoch nicht berufen – zumindest nicht aus Gründen, die schwerer wiegen als das gemeinwohlorientierte Interesse an der Transparenz demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse.

6.2. Ordnungswidrigkeitstatbestand bei Verstößen gegen die Registrierungspflicht

Für die Wirksamkeit der Registrierungspflicht wäre es von zentraler Bedeutung, diese zu kontrollieren und unvollständige sowie wahrheitswidrige Angaben in einem abgestuften Verfahren mit empfindlichen Geldbußen zu ahnden. Zu diesem Zweck sollte ein Ordnungswidrigkeitstatbestand geschaffen werden, der Sanktionen von bis zu 200.000 Euro vorsieht. Schon aus praktischen Gründen, natürlich aber vor allem aufgrund des parlamentarischen Selbstverständnisses wäre es wünschenswert, die Aufgabe, Verstöße zu ahnden, beim Interessenvertretungsbeauftragten anzusiedeln. Die allgemeine Registrierung von Interessenvertretern hat allerdings keinen alleinigen oder überwiegenden Bezug zum Parlament. Da es sich hierbei um den Vollzug eines allgemeinen Gesetzes handelt, wäre aus Gründen der Gewaltenteilung die Exekutive zuständig. Hierbei würde sich das Bundesministerium des Innern anbieten.

Ein erstmaliger Verstoß muss nicht mit einer Geldstrafe belegt werden, sondern kann auch durch eine Ermahnung und eine Veröffentlichung im Jahresbericht des Interessenvertretungsbeauftragten gehandelt werden. Auch aus diesem Grund sollte dieser einen umfangreichen Informationsanspruch gegenüber dem Bundesministerium des Innern hinsichtlich der Tätigkeit des Ministeriums in der Umsetzung des Gesetzentwurfes haben.

6.3. Verhaltenskodex mit Grundregeln für die Vertretung von Interessen

Auch wenn weder dem Bundestag beziehungsweise dem bei ihm angesiedelten Interessenvertretungsbeauftragten noch dem Bundesministerium des Innern eine sanktionsbewehrte

Beurteilung der Legitimität individueller Kontakte von Interessenvertretern zu Parlament und Regierung obliegen sollte, könnte das Parlament mit dem IntVG zum Erlass eines Verhaltenskodexes ermächtigt werden. Dieser sollte Grundregeln für die Interessenvertreter enthalten, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität zu handeln. Dem Verhaltenskodex könnten sich Interessenvertreter bei Registrierung freiwillig unterwerfen, wodurch sie seine verbindliche Geltungskraft anerkennen würden. Als Anreiz hierfür sollte im Register vermerkt werden, ob sich der jeweilige Interessenvertreter dem Verhaltenskodex angeschlossen hat.

Die Kontrolle und Sanktionierung von Fehlverhalten einzelner Interessenvertreter hinsichtlich der Vorgaben des Verhaltenskodexes sollte jedoch nicht beim Bundestag, dem Interessenvertretungsbeauftragten oder dem Bundesministerium des Innern liegen, da mit jeder Entscheidung die Gefahr der Angreifbarkeit gegeben wäre. Vielmehr könnte diese Aufgabe einem oder mehreren Organen der Selbstverwaltung übertragen werden. Ein Beispiel für ein solches Organ ist der Deutsche Rat für Public Relations, der sich als eine dem Deutschen Presserat oder dem Deutschen Werberat vergleichbare Einrichtung versteht und Fehlverhalten der Mitglieder seiner vier Träger – der Deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG), der Deutschen Gesellschaft Public Relations Agenturen (GPRÄ), dem Bundesverband deutscher Pressesprecher (BdP) und der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (de'ge'pol) – entsprechend der von ihnen verabschiedeten Verhaltensrichtlinien in mehreren Beschwerdekammern sanktioniert.

6.4. Karenzzeit

Der Wechsel ehemaliger Amtsträger in die Dienste privater Unternehmen, Verbände oder Agenturen hat in der Vergangenheit immer wieder Kritik hervorgerufen – zumal die privatwirtschaftliche Tätigkeit häufig in Bereichen angesiedelt ist, zu denen die vorangegangene amtliche Tätigkeit gehörte. Um möglichen Interessenkollisionen von Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären bereits während ihrer Amtszeit vorzubeugen, wäre als weiterer Bestandteil eines IntVGs eine Karenzzeit von drei Jahren nach ihrem Ausscheiden aus dem Amtsverhältnis denkbar. Dadurch könnte insbesondere dem Anschein und der Gefahr einer vorgelagerten Einflussnahme auf politisch-administrative Entscheidungen während der Amtszeit beziehungsweise dem Eindruck einer Belohnung nach Ausscheiden aus dem Amt erfolgreich entgegengewirkt werden.

Innerhalb dieser Karenzzeit, die ihre Entsprechung für Beamte bereits heute in § 105 Bundesbeamtengesetz findet, wären Beschäftigungen oder Erwerbstätigkeiten im Zusammenhang mit den vorangegangenen dienstlichen Tätigkeiten anzuzeigen. Wenn hierdurch dienstliche Interessen beeinträchtigt werden, etwa weil die neue Tätigkeit in demselben Bereich angesiedelt ist wie die bisherige Aufgabe, hätte die Bundesregierung die angezeigte Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit innerhalb der dreijährigen Karenzzeit zu untersagen. Zahlreiche Wechsel ehemaliger Spitzenpolitiker in den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass in dieser Frage strenge Maßstäbe angelegt werden sollten, um schon dem Eindruck einer Befangenheit entgegenzuwirken. Da dem Wechsel ehemaliger Minister und Parlamentarischer Staatssekretäre in Tätigkeitsfelder außerhalb des öffentlichen Dienstes regelmäßig eine hohe Aufmerksamkeit zukommt, könnte es auch gerechtfertigt sein, die

Entscheidung hinsichtlich der Zulässigkeit eines Wechsels nicht der Bundesregierung, sondern dem Bundestag zu überlassen, der darüber in öffentlicher Sitzung zu beschließen hätte.

7. Plädoyer für ein Interessenvertretungsgesetz

Illegitime Versuche der Einflussnahme von Interessenvertretern mit unwahren Informationen oder unter Verschleierung der wahren Auftraggeber werden auf gesetzlichem Wege nie vollständig verhindert werden können. Dennoch sollte sich der Gesetzgeber in der kommenden Wahlperiode nicht davon abhalten lassen, Interessenvertreter gesetzlichen Transparenzverpflichtungen zu unterwerfen. Bei der Artikulation von Interessen gegenüber staatlichen Institutionen handelt es sich um eine Form der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, der Gesetzgebung und dem Gesetzesvollzug, die in ihrer Substanz nicht durch Gesetze geregelt ist und abschließend auch nicht geregelt werden kann; daher wird die möglichst umfassende Wahrung des Grundsatzes der Öffentlichkeit parlamentarischer Prozesse auch im Verhältnis zwischen Interessenvertretern einerseits sowie Angehörigen und Mitarbeitern von Parlament und Regierung andererseits zum entscheidenden Kriterium der Beurteilung individueller Einflussversuche. Ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag mit sanktionsbewehrter Registrierungspflicht und einem Verhaltenskodex mit Grundregeln für die Vertretung von Interessen gegenüber Parlament und Regierung sowie die Schaffung einer dreijährigen Karenzzeit für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre würde diesem Transparenzanspruch gerecht werden können und die Legitimität parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erhöhen. Wichtig erscheint hierbei, eindeutige und verpflichtende Regelungen zu erlassen, wie dies ein 2008 erschiener Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hervorhebt: „Clarity is essential to effective lobby regulation. The early history of registration in Australia, Canada and the United States shows that where lobbyists are not clearly identified and demonstrably required to register, they will not do so. Equally, where disclosure requirements are not clearly laid out and unambiguously required, they will be ignored.”⁵⁵

Die verpflichtende Registrierung von Interessenvertretern ist kein Allheilmittel, das unzulässige Formen der Einflussnahme per se verhindern kann. Auch relativiert ein Lobbyregister keine Machtungleichgewichte, beispielsweise zwischen Wirtschaftsvertretern und Repräsentanten aus Verbraucher- oder Umweltschutzverbänden. Beides kann aber auch nicht seine Funktion sein, denn das Auswählen und Abwägen von Informationen bleibt weiterhin der Ministerialbürokratie und den gewählten Abgeordneten als ureigene Aufgabe überlassen. Die Offenlegung von Daten einzelner Lobbying-Einrichtungen und ihrer Angestellten würde jedoch die Transparenz demokratischer Entscheidungsfindung deutlich erhöhen, dadurch die Legitimität des Miteinanders von Parlament, Regierung und Interessenvertretern verbessern und zugleich eine wichtige Voraussetzung für eine wachsame Öffentlichkeit bilden.

55 Vgl. OECD, a.a.O. (Fn. 27), S. 42, Hervorhebungen gestrichen.