Antrag

der Abgeordneten Dr. Marco Buschmann, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Britta Katharina Dassler, Hartmut Ebbing, Otto Fricke, Thomas Hacker, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Alexander Graf Lambsdorff, Ulrich Lechte, Till Mansmann, Dr. Martin Neumann, Bernd Reuther, Dr. Stefan Ruppert, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Michael Theurer, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Gerald Ullrich, Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die pluralistische Demokratie lebt davon, dass jedermann seine Interessen, Ideen und Argumente in die politische Debatte einspeisen kann. Gemeinwohl ist keine abschließende und feststehende Größe; sie ist eine regulative Idee, die die praktische Politik durch die Abwägung und Berücksichtigung aller legitimen Interessen zu verwirklichen versucht. Daher ist organisierte Interessenvertretung per se nichts Ungehöriges, sondern sie gehört zur liberalen Demokratie und zur offenen Gesellschaft. Austausch mit Interessenvertretern – sowie mit allen Bürgerinnen und Bürgern – ist zudem ein wirksames Mittel für die Politik, um einsame Entscheidungen im Elfenbeinturm zu vermeiden oder um nicht praktische Probleme aus der Lebenswirklichkeit bei der eigenen Entscheidungsfindung zu übersehen. Er kann also dazu beitragen, politische Entscheidungen besser zu machen.

Fest steht aber auch, dass nicht alle Interessen der pluralistischen Gesellschaft in gleicher Weise organisiert sind. Einige Gruppen besitzen einen höheren Organisationsgrad als andere. Einige Gruppen sind lauter als andere. Einige Gruppen sind finanziell besser gerüstet als andere und können einen beachtlichen Stab an Mitarbeitern bezahlen, die die vertretenen Interessen mit hohem strategischem Geschick platzieren. Das erregt in der Öffentlichkeit immer wieder den Verdacht, dass es nicht die gesellschaftliche

Bedeutung und die Kraft der Argumente sind, die darüber entscheiden, welche Vorschläge und Interessen sich in der praktischen Politik durchsetzen. Zudem wird auch immer wieder der Verdacht laut, dass im Wechselspiel zwischen Politik und gut organisierten Interessengruppen Vorteile zulasten des Gemeinwohls getauscht würden.

Ein Klima solcher Verdächtigungen verbunden mit Einzelfällen, in denen menschliches Fehlversagen pauschale Verdächtigungen scheinbar bestätigt, ist geeignet, Legitimation und Akzeptanz demokratischer Entscheidungen zu mindern. Daher ist es eine politische Gestaltungsaufgabe, einen Rahmen für organisierte Interessenvertretung bei der Politik vorzugeben, der solchen Legitimations- und Akzeptanzverlusten vorbeugt und der klare Regeln für zulässige Interessenvertretung setzt.

Das wichtigste Prinzip für einen solchen klaren Rahmen ist Transparenz. In Demokratie und offener Gesellschaft kann es keine inhaltliche Zensur der Interessen und Meinungen geben, die sich organisiert gegenüber der Politik äußern. Die einzige Grenze, die hier gilt, ist die freiheitliche demokratische Grundordnung. Denn ob politische Mandatsträger die richtigen Argumente und Interessen in angemessener Art und Weise berücksichtigen, ist eine Entscheidung, die der demokratische Souverän an der Wahlurne treffen muss. Eine informierte Entscheidung erfordert allerdings Transparenz.

In Deutschland gibt es daher seit 1972 eine beim Präsidenten des Deutschen Bundestages geführte Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern. Diese geht auf einen Beschluss des Bundestages vom 21. September 1972 zurück und wird einmal jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht. Der Eintrag in diese Liste ist freiwillig und die Angaben werden von der Bundestagsverwaltung ungeprüft übernommen. Aus der Eintragung entstehen keine bestimmten Rechte oder Pflichten. Zudem werden nur überregionale Verbände aufgenommen. Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie deren Dachorganisationen werden nicht eingetragen. Weitere Regelungen zur Interessenvertretung bestehen in Deutschland nicht. Auch werden nur Verbände aufgenommen, die mit dem Bundestag und dessen Mitgliedern Kontakt haben, nicht aber solche, die mit der Bundesregierung in Kontakt stehen und auf deren Gesetzentwürfe Einfluss nehmen.

Dieser Zustand wird zunehmend als unbefriedigend empfunden. So fordert u. a. die Allianz für Lobbytransparenz (Transparency International, Verband der Chemischen Industrie, vzbv, die Familienunternehmer, BDI und NABU) ein deutlich weitergehendes Interessenvertretungsgesetz. Auch die Staatengruppe gegen Korruption (Groupe d'États contre la corruption – GRECO) beim Europarat hat in ihrem Zweiten Umsetzungsbericht in der IV. Evaluierungsrunde in Bezug auf die Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten Deutschland größere Anstrengungen eingefordert, die unter anderem eine bessere Transparenz im parlamentarischen Verfahren betreffen. Auch der Deutsche Bundestag sieht die Art, wie politische Entscheidungen und Gesetze zustande kommen, als zu intransparent an.

Neben der Erfassung von Lobbykontakten durch ein Transparenz- oder Lobbyregister soll auch durch andere Maßnahmen für mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess gesorgt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

A. Die Lobbyliste beim Präsidenten des Deutschen Bundestages als Teil eines Interessenvertretungsgesetzes zu einem Transparenzregister weiterzuentwickeln, das sowohl Lobbykontakte mit den Abgeordneten des Deutschen Bundestages als auch mit der Bundesregierung und dem Bundesministerium umfasst.

Im Einzelnen soll dieses Transparenzregister folgenden Kriterien erfüllen:

1. Im Zentrum des Transparenzregisters soll die Offenlegung der Finanzierungsquellen der jeweiligen Interessenvertretungen stehen.

2. Es müssen alle Formen der Interessenvertretung gleich behandelt und erfasst werden. Neben Unternehmensvertretern und Verbänden sind auch NGOs, Stiftungen und Gewerkschaften in das Register aufzunehmen.
 3. Das Transparenzregister muss gewisse Grenzen respektieren, die sich aus dem Grundgesetz und dem Rechtsstaatsprinzip ergeben:
 - a. Zentral ist dabei insbesondere die Gewährleistung der Freiheit des Mandats. Die höhere Transparenz des Gesetzgebungsprozesses darf nicht zu einem „gläsernen Abgeordneten“ führen.
 - b. Auch darf das Bestreben nach Transparenz nicht die Vertraulichkeit der Beziehung zwischen einem Rechtsanwalt und seinem Mandanten beeinträchtigen. Die Beziehung darf deshalb nur der Lobbytransparenz unterliegen, soweit Lobbyarbeit betrieben wird und nicht nur Rechtsberatung.
 4. Zudem müssen der Regelung von Lobbykontakten wirksame Sanktionen zur Seite gestellt werden, die keinen Raum für Umgehungspraktiken bieten.
 5. Schließlich darf die Einführung eines Lobbyregisters nicht zu einer ausufernden Bürokratie führen, sondern muss sich an den praktischen Gegebenheiten orientieren.
- B. Die Praxis der Bundesregierung, seit 2018 die im Rahmen der Verbändebeteiligung eingeholten Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen im Internet zu veröffentlichen, ausdrücklich in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zu verstetigen.

Berlin, den 10. Dezember 2019

Christian Lindner und Fraktion

Begründung

Durch ein Lobbytransparenzregister, in das alle Lobbykontakte mit Bundesregierung und Bundestag eingetragen werden, entsteht eine hohe Transparenz im Gesetzgebungsverfahren.

Zentraler Gedanke des Registers muss sein, Transparenz darüber herzustellen, welche wirtschaftlichen Interessen hinter vertretenen Positionen stecken. Dabei kommt es wesentlich darauf an, wessen konkrete Interessen ein Lobbyist vertritt und nicht, wieviel er dafür erhält. Deshalb muss im Zentrum des Transparenzregisters die Offenlegung der Finanzierungsquellen stehen.

Um eine umfassende Transparenz des Einflusses auf Gesetzgebungsprozesse zu gewährleisten, sind neben Unternehmensvertretern und Verbänden auch NGOs, Stiftungen und Gewerkschaften in das Register aufzunehmen. Sie nehmen durch Gutachten und in Gesprächen mit Abgeordneten und Ministerialbeamten erheblichen Einfluss, prägen aber auch die öffentliche Diskussion. Dabei kommt ihnen zugute, dass sie vermeintlich uneigennützige Ziele vertreten. Einige NGOs werden jedoch von bestimmten Unternehmen finanziell unterstützt oder erhalten staatliche Mittel von der Bundesregierung, sodass sich die berechtigte Frage stellt, ob das ihre Positionen und Forderungen nicht beeinflusst. So wird auch sichergestellt, dass eine Umgehung der Transparenzregelung vermieden wird. Andernfalls müsste ein Unternehmen nur eine Stiftung gründen und finanzieren, die für sie die Lobbyarbeit übernimmt.

Das Transparenzregister darf verfassungsrechtliche Rechte nicht unterlaufen. Die Freiheit des Mandats darf deshalb durch das Transparenzregister nicht beeinträchtigt werden. Es muss deshalb so ausgestaltet sein, dass der Abgeordnete nicht in seiner freien Mandatsausübung beeinträchtigt wird. Der Abgeordnete ist bei der Entscheidungsfindung nur seinem Gewissen unterworfen. Auch die Motive für sein Abstimmungsverhalten dürfen nur insoweit einer Kontrolle unterliegen, als die Grenze zur Korruption bzw. Abgeordnetenbestechung überschritten

wird. Der Abgeordnete darf aber nicht a priori zu einer Offenlegung sämtlicher Kontakte und Termine, quasi seines Kalenders, gezwungen werden.

Zudem darf auch dort, wo Vertraulichkeit herrschen muss, etwa in der Mandatsbeziehung zwischen Anwalt und Mandant, diese durch das Transparenzregister nicht gefährdet werden.

Es ist zudem ein wirksames Sanktionssystem vorzusehen, um das Transparenzregister nicht zu einem „zahnlosen Tiger“ werden zu lassen. Bei der Errichtung des Transparenzregisters ist auf Bürokratiesparsamkeit zu achten.

Die Praxis der Bundesregierung, seit 2018 die im Rahmen der Verbändebeteiligung eingeholten Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen im Internet zu veröffentlichen, ist zu begrüßen. Es entspricht guter legislativer Praxis, deutlich zu machen, woher eine Idee stammt. Die Praxis sollte deshalb in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verstetigt werden.