

Beschluss:

Demokratie braucht Transparenz - Unlauteren Lobbyismus wirksam bekämpfen

Der Einfluss von Lobbyistinnen und Lobbyisten auf politische Entscheidungsprozesse hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Die zunehmende Verflechtung von politischen und ökonomischen Eliten untergräbt an einigen Stellen die Neutralität der Regierungsorgane und leistet einer Entmündigung der Parlamente Vorschub. Mit ganzen Stäben von hochqualifizierten Fachleuten ausgestattet, gewinnen Vertreterinnen und Vertreter von Einzelinteressen mehr und mehr Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren und Entscheidungsprozesse in Parlament und Regierung.

Andererseits gehört die Organisation von Interessen zur Demokratie. Der Austausch von Meinungen ist Kernbestandteil einer pluralistischen Gesellschaft. Findet dieser Austausch zwischen der Politik und Vertreterinnen und Vertretern von Interessengruppen statt, muss er für die Öffentlichkeit jedoch transparent sein. Er muss nach klar definierten Regeln erfolgen. Er muss für alle Interessensgruppen die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu Abgeordneten und zur Exekutive bieten, unabhängig von ihrer finanziellen Ausstattung und ihrer wirtschaftlichen Macht. Die zunehmende Professionalisierung der Lobbytätigkeit begünstigt insbesondere solche Einzelinteressen, die finanzkräftig genug sind, sich hoch bezahlte Spitzenkräfte leisten zu können.

Lobbying findet nicht nur bei Abgeordneten statt, sondern insbesondere in der Ministerialbürokratie. Die Referentinnen und Referenten der Ministerien gelten als die wichtigsten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner von Lobbyistinnen und Lobbyisten. Oftmals tragen Referentenentwürfe aus den Ministerien schon maßgeblich die Handschrift der einflussreichsten Interessensgruppen. Eine Offenlegung und Entflechtung von Exekutive und Vertreterinnen und Vertretern von Einzelinteressen ist notwendig, um die Unabhängigkeit des Regierungshandelns sicherzustellen.

Laut einem Bericht des Bundesrechnungshofes vom Februar 2008 waren zwischen 2004 und 2006 etwa 300 Beschäftigte aus Wirtschaft und Verbänden in Bundesministerien und nachgeordneten Behörden beschäftigt. Diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben die Bundesregierung nach außen vertreten, Leitungsvorlagen erstellt, an Vergabeverfahren mitgewirkt und an Gesetzen und Verordnungen mitgeschrieben, die teilweise unmittelbar die Unternehmen betreffen, bei denen sie beschäftigt waren.

Es sind vor allem Wirtschaftsverbände und Großunternehmen, wie z.B. Energieversorger, Automobil-, Pharma- und Rüstungsindustrie, die einen hohen, nicht zu rechtfertigenden Einfluss auf den Politikprozess ausüben. Viele Gesetzesvorhaben sind durch eine übermächtige Gruppe von Lobbyistinnen und Lobbyisten, die nicht demokratisch legitimiert sind, gestoppt oder lange ver-

zögert worden, ohne dass hier ein parlamentarischer Willensbildungsprozess überhaupt erst möglich geworden wäre. Beispiele sind die Verhinderung der Einführung der externen Managerhaftung, die Aufweichung der Festlegung verbindlicher Obergrenzen für die CO₂-Emission von Kraftfahrzeugen, die kostenlose Ausgabe der CO₂-Emissionszertifikate für Energieversorger, die Abwendung der Abschaffung des Dienstwagenprivilegs, die Verschleppung der Liberalisierung der Energiemärkte, die Nichteinführung der Positivliste für Arzneimittel, die Verhinderung der Analyse der Kosten/Nutzen-Relation neuer Arzneimittel oder das Weglassen einer effektiven Kontrolle von Hedge-Fonds sowie die Zulassung von Zweckgesellschaften von Banken ohne die Notwendigkeit diese bilanziell ausweisen zu müssen, usw.

Der nahtlose Übergang von Ministerinnen und Ministern sowie Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretären in hoch dotierte Posten der Wirtschaft, die oft im Wirkungskreis der früheren politischen Tätigkeit liegen, lässt bei vielen Mitbürgerinnen und Mitbürgern den Eindruck von Vetternwirtschaft aufkommen. Er nährt Zweifel, ob die bzw. der Wechselnde während ihrer bzw. seiner vorherigen exekutiven Tätigkeit tatsächlich unabhängig gegenüber ihrem bzw. seinem späteren Arbeitgeber war. In diesen Fällen ist allein der Anschein einer Interessensverquickung schädlich.

Ausfernde Nebentätigkeiten oder die Annahme einer Vielzahl von Aufsichtsratsmandaten können die Unabhängigkeit und die Glaubwürdigkeit einer bzw. eines Abgeordneten gefährden.

Um das Ansehen von Politik und das Vertrauen der Menschen in Politik wieder zu gewinnen, brauchen wir klare Regelungen, die unlauteren Einflussnahmen auf politische Prozesse durch wirtschaftliche Interessen entgegenwirken, wie sie in anderen Staaten seit langem geübte Praxis sind. Freiwillige Selbstverpflichtungen, wie sie all zu oft vereinbart wurden, sind in den meisten Fällen nicht das angemessene Mittel, um die Interessen des Gemeinwohls sicherzustellen.

Daher fordern BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

1. Einführung eines öffentlichen Lobbyistenregister

- a. Auf Bundesebene wird ein verbindliches Lobbyistenregister eingeführt. Mit ihm soll der organisierte Einfluss auf die staatliche Willensbildung durch Kontakte zu Regierung und Parlament transparent gemacht werden. Die Einführung erfolgt durch Gesetz und soll durch einen Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten konkretisiert werden. In dem Verhaltenskodex sind Regeln enthalten, wie sich Lobbyistinnen und Lobbyisten bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verhalten sollten. So wird darin unter anderem festgelegt, dass sich Lobbyistinnen und Lobbyisten nicht auf unlautere Weise Informationen von Exekutive und Legislative beschaffen oder zu beschaffen versuchen und dass Beamte nicht zu rechtswidrigem Verhalten in Bezug auf die Vorschriften für das Register durch Lobbyistinnen und Lobbyisten verleitet werden sollen.
- b. Das Register gilt für Bundestag und Bundesregierung gleichermaßen; die bisherige vom Deutschen Bundestag geführte "Öffentliche Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter" wird dadurch ersetzt.
- c. Die Eintragung in das Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten ist obligatorisch und unabhängig von der Organisationsform. Eingetragen werden sowohl Daten zu den Arbeitgeberinnen/Arbeitgebern von Lobbyistinnen und Lobbyisten (Unternehmen, Verbände, Vereinigungen etc.) als auch Daten zu den handelnden Akteurinnen bzw. Akteuren (Lobbyistinnen/Lobbyisten) selbst. Die hinter den Lobbyistinnen und Lobbyisten ste-

henden Unternehmen, Vereinigungen und sonstigen Institutionen müssen Angaben zu ihren finanziellen Aufwendungen machen, die sie in die Interessenvertretung investieren. Institutionen, deren Haupttätigkeit in der Einflussnahme auf politische Entscheidungen besteht, müssen auch die mitgliedschaftliche Struktur, ihr Gesamtbudget und ihre Hauptfinanzierungsquellen angeben. Um die Praktikabilität des Registers in einer ersten Phase auszutesten, kann vorgesehen werden, dass die vorgenannten Angaben teilweise erst ab einer bestimmten Grenze der Erheblichkeit gemacht werden müssen. Im Übrigen orientiert sich das Register hinsichtlich der Angaben für und der Eintragungen in das Register an den Vorgaben für das Lobbyistenregister der EU-Kommission.

- d. Jedweder Zugang von Lobbyistinnen und Lobbyisten zu Bundesministerien und nachgeordneten Bundesbehörden und jede Kontaktaufnahme zu deren Personal ist, sofern eine Lobbytätigkeit beabsichtigt ist, nur nach einer Registrierung möglich. Die unmittelbare oder mittelbare Beeinflussung von Vorlagen der Exekutive für den Bundestag (Gesetzentwürfe, Unterrichtungen u.ä.) durch Lobbyistinnen und Lobbyisten ist zu dokumentieren und für den weiteren Beratungsprozess transparent zu machen (Footprint-Prinzip). Der Zugang von Lobbyistinnen und Lobbyisten zu den Räumlichkeiten des Deutschen Bundestages ist, sofern eine Lobbytätigkeit beabsichtigt ist, nur nach einer Registrierung möglich (Ausgabe von Hausausweisen). Der Kontakt zu einzelnen Abgeordneten oder zu Fraktionen muss unabhängig von einer Registrierung möglich sein.
- e. Das Lobbyistenregister ist öffentlich und für jede Bürgerin und jeden Bürger kostenlos einsehbar. Es wird von der Bundestagsverwaltung gepflegt, ständig aktualisiert, im Internet veröffentlicht. Das Register muss verständlich aufgebaut sein und intelligente Recherche- und Filterfunktionen aufweisen.
- f. Verstöße gegen die Registerregelungen und den Verhaltenskodex sind sanktionsbewehrt. Sie führen über Verwarnungen und Bußgelder bis hin zur vollständigen Streichung aus dem Register und damit zum Verlust der Zugangs- und der Einflussmöglichkeiten.
- g. Die Regelungen zum Lobbyistenregister sollen ein Jahr nach Inkrafttreten evaluiert und anschließend angepasst und erweitert werden.

2. Mehr Transparenz bei der Beschäftigung von externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Bundesbehörden

Die Regelungen der Bundesregierung zur Beschäftigung sogenannter externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Bundesbehörden sind unzureichend und müssen um folgende Punkte ergänzt werden: Der Einsatz externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist öffentlich und nachvollziehbar zu dokumentieren. Entsprechende Veröffentlichungen und Berichte erfolgen im Internet und in anderer geeigneter Form.

Die unmittelbare und mittelbare Mitarbeit von externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an Gesetz- und anderen Rechtsetzungsakten sowie an Leitungsvorlagen, in Vergabeverfahren und in Bereichen, die konkrete Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle berühren, ist - ebenso wie die Repräsentation der Behörde durch externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter grundsätzlich unzulässig. Auf eine unmittelbare und mittelbare Mitarbeit von externen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an Vorlagen der Exekutive für das Parlament (Gesetzentwürfe, Unterrichtungen, Berichte u.ä.) ist im betreffenden Dokument selbst hinzuweisen (Einführung eines Foot-

print-Prinzips).

Externe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ihren Status gegenüber Dritten in jedem Fall offen zu legen. Diese Praxis soll nach 2 Jahren evaluiert werden. Wenn die Probleme durch eine verschärfte Verwaltungsvorschrift nicht abgestellt werden, muss das Programm beendet werden.

3. Einführung einer Karenzzeit für ausgeschiedene Regierungsmitglieder und ausgeschiedene Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre

Nimmt ein Mitglied der Bundesregierung bzw. eine Parlamentarische Staatssekretärin oder ein Parlamentarischer Staatssekretär in einem gewissen Zeitraum nach seinem bzw. ihren Ausscheiden aus dem Amt eine Tätigkeit auf, hat der bzw. die Betreffende diese Tätigkeit der Bundesregierung anzuzeigen. Die Bundesregierung hat die Aufnahme der Tätigkeit zu untersagen, wenn diese in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der vorherigen Tätigkeit steht und zu einer Interessenkollision zwischen staatlichen Interessen und dem Interesse des Ausgeschiedenen führt. Verstöße gegen die Anzeigepflicht sollen mit adäquaten Sanktionen belegt werden. Bezüglich der Länge des Zeitraums erscheint eine Orientierung an den bundesbeamtenrechtlichen Vorschriften angemessen, die einen Genehmigungsvorbehalt für eine Spanne von 5 Jahren ab Ausscheiden aus dem Amt vorsehen.

Es wird verfassungsrechtlich geprüft, ob Ministerinnen und Ministern, Parlamentarischen Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Abgeordneten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt eine Lobbyistentätigkeit bei der Legislative oder der Exekutive für die Dauer von einem Jahr nach ihrem Ausscheiden untersagt werden kann.

4. Überarbeitung der Regelungen zu Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften von Bundestagsabgeordneten

Die nach den Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete bereits jetzt bestehende Möglichkeit, von Abgeordneten mit beratenden Nebenberufen Branchenangaben zu deren Mandanten verlangen, muss endlich umgesetzt werden.

Abgeordnete, die Gesellschafter einer Gesellschaft sind, werden künftig verpflichtet, Angaben zu den Geschäftspartnern der Gesellschaft und zu den von diesen an die Gesellschaft gezahlten Vergütungen zu machen. Dies gilt zumindest für diejenigen Abgeordneten, die alleinige Gesellschafter einer Gesellschaft sind. Bei der Veröffentlichung der Nebeneinkünfte werden nach der Stufe von 7.000 EURO weitere Stufen eingeführt (z.B. Stufe 4 > 14.000 EURO, Stufe 5 > 20.000 EURO, Stufe 6 > 50.000 EURO).

Die Anzeigepflicht des Abgeordneten besteht auch in Bezug auf Berater- und Gutachtertätigkeiten sowie für das Bestehen bzw. den Abschluss von Vereinbarungen, wonach dem Abgeordneten während oder nach der Beendigung seiner Parlamentstätigkeit bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen.

Verstöße gegen die Verhaltensregeln werden angemessen und wirksam sanktioniert.

Die Anzahl der Aufsichtsratsmandate, die eine Person wahrnehmen kann, wird generell auf 5 begrenzt (vgl. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag, Drucksache 16/5279; Reader 16?78 der Fraktion "Grüne Marktwirtschaft").

5. Offenlegung von Interessenskonflikten von Abgeordneten

Abgeordnete, die entgeltlich mit einem Gegenstand beschäftigt sind, der in einem Parlamentsausschuss zur Beratung ansteht, haben vor der Beratung eine Interessenverknüpfung offen zu legen, soweit diese nicht aus den nach den Verhaltensregeln veröffentlichten Angaben ersichtlich ist.

6. Einführung eines Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung

Die Bundesrepublik Deutschland muss das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates vom 27. Januar 1999 und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 9. Dezember 2003 endlich in innerstaatliches Recht umsetzen: Danach wird der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung – neben der bestehenden Vorschrift des Stimmenkaufs – ins Strafgesetzbuch übernommen. Die Beratungen über einen entsprechenden Gesetzentwurf, den die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in den Bundestag eingebracht hat, sollen zügig fortgesetzt werden.

7. Stärkung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof als Kontrollinstanz für die öffentliche Verwaltung ist zu stärken, und es ist sicherzustellen, dass er seiner Aufgabe, die Neutralität des Verwaltungshandelns zu prüfen, in gebotenum Umfang nachkommen kann.

8. Sponsoring von Ministerien

Das Sponsoring von Ministerien durch private Organisationen und Personen wird offengelegt und der Höhe nach eingeschränkt.

9. Europa- und Landesebene

Für die Europäische Union und die Bundesländer werden analoge Regelungen, wie in den vorangegangenen Punkten gefordert, angestrebt, sofern sie noch nicht vorhanden sind.