

Beschluss der Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag **Mehr Transparenz bei Lobbyismus herstellen!**

I. Problembeschreibung

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 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.

II. Transparenz als Königsweg

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 am Ende 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.

Dieser Zustand wird zunehmend als unbefriedigend empfunden. Auch wir nehmen deutlich den Wunsch nach mehr Transparenz wahr, wie politische Entscheidungen und Gesetze zustande kommen. 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.

III. Unsere Verbesserungsvorschläge

Die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag setzt sich für eine Weiterentwicklung der Lobbyliste beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zu einem Transparenzregister ein. Im Einzelnen schlagen wir dafür vor:

1. Im Zentrum sollte die **Offenlegung der Finanzierungsquellen** der jeweiligen Interessenvertretungen stehen. Zentraler Gedanke 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.

2. Es müssen **alle Formen der Interessenvertretung gleichbehandelt und erfasst** werden. Neben Unternehmensvertretern und Verbänden sind auch NGOs, Stiftungen und Gewerkschaften miteinzubeziehen. 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.
3. Ein Transparenzregister muss aus unserer Sicht zwingend **gewisse Grenzen respektieren**, die sich aus dem Grundgesetz und dem Prinzip des Rechtsstaates ergeben:
 - a. Zentral ist dabei insbesondere die Gewährleistung der **Freiheit des Mandats**. Die höhere Transparenz des Gesetzgebungsprozesses darf nicht zu einem „gläsernen Abgeordneten“ führen. 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.
 - b. Auch darf das Bestreben nach Transparenz nicht die **Vertraulichkeit der Beziehung zwischen einem Rechtsanwalt und seinem Mandanten** beeinträchtigen.
4. Zudem macht die Regelung von Lobbykontakten aus unserer Sicht nur Sinn, wenn ihr **wirksame Sanktionen** zur Seite gestellt werden, die keinen Raum für Umgehungspraktiken bieten. Schließlich darf die Einführung eines Lobbyregisters nicht zu einer ausufernden Bürokratie führen, sondern muss sich an den praktischen Gegebenheiten orientieren.
5. Neben der Erfassung von Lobbykontakten durch ein Transparenz- oder Lobbyregister befürworten wir auch andere Möglichkeiten, die für mehr **Transparenz im Gesetzgebungsprozess** zu sorgen. So

sollte 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) verstetigt werden. Es entspricht unserer Ansicht nach guter legislativer Praxis, deutlich zu machen, woher eine Idee stammt. Zudem haben wir bereits in unseren Eckpunkten für einen modernen Parlamentarismus die Einrichtung einer Kollaborationsplattform im Deutschen Bundestag gefordert, in der sämtliche Gesetzentwürfe, der der Deutsche Bundestag berät, zur Diskussion gestellt werden und auf der alle Bürgerinnen und Bürger, wenn sie sich registrieren, mitdiskutieren und eigene Verbesserungsvorschläge einbringen können.

Ansprechpartner:

Dr. Marco Buschmann MdB, Erster Parlamentarischer Geschäftsführer der Fraktion der Freien Demokraten,
Telefon: 030 227 - 75444 - E-Mail: marco.buschmann@bundestag.de