

Polk, Andreas

Article

Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Polk, Andreas (2021) : Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 101, Iss. 2, pp. 121-126, <https://doi.org/10.1007/s10273-021-2853-1>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231916>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Andreas Polk

Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?

In Deutschland soll ein Lobbyregister eingeführt werden. Fraglich ist, ob das vorgesehene Gesetz ausgewogene Regelungen vorsieht, um für hinreichende Transparenz in der Einflussnahme zu sorgen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen reichen nicht aus, um die Einflussnahme vollständig und aktuell abzubilden.

Die Forderung nach einem aussagekräftigen Lobbyregister wird seit langem in Wissenschaft und Politik erhoben.¹ Die große Koalition hat sich im Sommer 2020 auf die Einführung eines solchen Registers geeinigt. Erklärtes Ziel ist es, lobbyistische Einflussnahme in Bundestag und Bundesregierung transparent zu machen.² Ein Mangel an Transparenz gilt neben der inhärenten Asymmetrie im Lobbyismus, also der Tatsache, dass einige Gruppen in der Interessenvertretung systematisch gegenüber anderen bevorteilt sind, als eines der zentralen Problemfelder in der Interessenvertretung. Anläufe in den vergangenen Legislaturperioden, die fast regelmäßig auf der Tagesordnung des Bundestags landeten, waren aufgrund der Mehrheitsverhältnisse zum Scheitern verurteilt. Daran half auch zuletzt nicht die breiter angelegte und in der Koalitionsbildung durchaus ungewöhnliche Initiative aus Vertreter:innen der Wirtschaft und NGOs (Verband der Chemischen Industrie, Greenpeace, der Verband der Familienunternehmer, Transparency International, Verbraucherzentrale Bundesverband und der NABU), die im Sommer 2019 die Einführung eines Transparenzregisters forderte, oder die Initiative der NGO Lobbycontrol und abgeordnetwatch.de, die 2017 einen Entwurf für ein Lobbyregistergesetz vorlegten (VCI, 2019; Lobbycontrol, 2017).³

Erst mit den jüngeren Geschehnissen um die von vielen als illegitim empfundenen Lobbying-Aktivitäten des Bundes-

tagsabgeordneten Philipp Amthor verkündete die Große Koalition die Einführung eines Lobbyregisters. Im Herbst 2020 fand die erste Lesung des Gesetzentwurfs im Bundestag statt, der zurzeit noch in den Ausschüssen verhandelt wird (Bundestag, 2020a). Da die Legislaturperiode noch ausreichend Zeit bietet und sich die Parteien der großen Koalition offenbar grundlegend einig sind, wird die Einführung eines Lobbyregisters in Deutschland nun endlich wahrscheinlich.

Dies ist durchaus schon als Erfolg zu sehen, denn die Parteien zeigten in der Vergangenheit ein eher gemischtes Interesse an der Einführung eines Gesetzes für mehr Transparenz im Lobbyismus. Auch wenn die Linien nicht eindeutig abgesteckt sind, so zeigten sich die Parteien aus dem linken Parteienspektrum insgesamt offener für diese Forderung. Die Grünen brachten mehrere Anträge für die Einführung eines Transparenzregisters in den vergangenen Legislaturperioden ein, formulierten selbst aber keinen Gesetzentwurf. Aktiver wurde die Partei Die Linke, die 2018 einen eigenen Gesetzentwurf einbrachte, der im Wesentlichen dem Vorschlag von Lobbycontrol (2017) entsprach. Parteien aus dem konservativen Lager haben sich mit eigenen Initiativen und Vorschlägen zurückgehalten. Zwar forderte die FDP jüngst mehr Transparenz im Lobbyismus; einen Gesetzentwurf legte sie aber nicht vor. Mit der Diskussion des gegenwärtigen Entwurfs brachte auch die AfD einen eigenen Entwurf für ein Lobbyregistergesetz ein.

© Der/die Autor:in(nen) 2021. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

- 1 Der Bundestag führt seit 1972 eine Lobbyliste, die lediglich Adressdaten enthält (Bundestag, 2020b). Sie enthält keine Informationen zu Lobbying-Aktivitäten, sodass die Lobbyliste nicht als Register im hier verwendeten Sinne gelten kann.
- 2 Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (3.2.2021) bezieht sich das Lobbyregister nur auf Einflussnahme im Bundestag. Die Regierungsparteien haben angekündigt, den Geltungsbereich auch auf die Exekutive (Regierung und Ministerien) auszudehnen, was mit einem informellen Entwurf aus den Ausschussverhandlungen schon deutlich wird. Eine offizielle Fassung zur zweiten Lesung lag zur Drucklegung noch nicht vor.
- 3 Der Vorschlag von Lobbycontrol wurde nur wenig abgewandelt von der Partei Die Linke als Bundestagsdrucksache 19/15 in den Bundestag als Gesetzesvorschlag eingebracht, dort am 22.2.2018 in erster Lesung beraten und an die Ausschüsse verwiesen.

Kriterien für die Beurteilung des Vorschlags

Als Kriterien zur Beurteilung des Vorschlags sollen hier die Effektivität in Hinblick auf den gewünschten Zweck des Registers dienen, die Vollständigkeit der Angaben, die Kosteneffizienz und eine angemessene Lastenverteilung der administrativen Lasten:

Prof. Dr. Andreas Polk lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Industrieökonomik, an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

- *Effektivität und Zweckorientiertheit:* Das Lobbyregister sollte Indikatoren öffentlich zugänglich machen, die die Akteure der Einflussnahme und die Intensität des Einflusses abbilden. Die Auswahl der Indikatoren ist nach dem Zweck der Transparenz zu beurteilen.
- *Vollständigkeit:* Die Angaben sollten vollständig und aussagekräftig sein, sodass es der interessierten Öffentlichkeit möglich ist, einen umfassenden Überblick über die Einflussnahme zu erhalten. Dies impliziert nicht nur die vollständige Erfassung der Daten, sondern auch eine angemessene Strukturierung zu ihrer systematischen Auswertung.
- *Kosteneffizienz:* Die administrative Last des Registers muss in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen der Transparenz stehen. Allgemeine Transparenz um jeden Preis ist kein Wert an sich.
- *Verteilung der administrativen Last:* Die bürokratische Last aus einem Lobbyregister sollte so verteilt werden, dass der politische Betrieb nicht behindert und die tragende Seite nicht unnötig belastet wird.

Welche Ziele bezweckt ein Lobbyregister?

Zur kritischen Würdigung des aktuellen Vorschlags ist zunächst zu diskutieren, welche Art von Transparenz angestrebt wird. Im Zentrum steht die Frage, welchen Zweck das Register verfolgt. Der gegenwärtige Gesetzentwurf ist dazu relativ unspezifisch.

Ein möglicher Zweck eines Lobbyregisters besteht darin, im Nachhinein, also ex post und damit in der Regel nach Abschluss laufender Gesetzgebungsverfahren, Informationen bereitzustellen, die als Indikatoren für Einflussnahme gelten. In diesem Fall wäre das Lobbyregister in die Vergangenheit gerichtet, in der Regel würde es Wege der Einflussnahme nachzeichnen, nachdem die Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sind. Aus Sicht der Forschung ist das relevant, da sich Organisationsgrade von Interessengruppen und die Kanäle der Einflussnahme empirisch untersuchen lassen. Im Hinblick auf aktuelle Gesetzgebungsverfahren hätte ein solches Register aber relativ geringe Aussagekraft.

Ein alternativer Zweck besteht darin, schon während des Gesetzgebungsprozesses Informationen über die Einflussnahme von Interessengruppen bereitzustellen. Neben der Forschung wären damit auch in einem stärkeren Maße Medien, die interessierte Öffentlichkeit und die Zivilgesellschaft Nutznießende eines Transparenzregisters, da sie bereits in laufenden Verfahren die Interessengruppenlandschaft und ihre Einflussnahme analysieren könnten. Sie hätten damit auch die Möglichkeit, aktiv zu werden und beispielsweise Gegengewichte aufzubauen oder Lobbykoalitionen zu bilden. Dies gilt auch für Medien, die über ihre Berichterstattung die Aufmerksamkeit auf öffent-

lichkeitsrelevante Themen lenken, was bei den politischen Entscheidungstragenden zu einer erhöhten Aufmerksamkeit für die Interessen der Allgemeinheit führen kann.⁴

In der Umsetzung besteht der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Zwecken darin, in welchen Zeitabständen Informationen in das Lobbyregister einzutragen sind und wie diese mit den vorhandenen Daten verknüpft und archiviert werden. Für ein in die Vergangenheit gerichtetes Register würde es ausreichen, die Daten jährlich zu aktualisieren, sodass im Nachhinein die Aktivitäten einzelner Gruppen transparent werden. Werden die Daten regelmäßig eingepflegt, beispielsweise vierteljährlich, und miteinander verknüpft – wie es z. B. in den USA durch den Lobbying Disclosure Act geschieht (House of Representatives, 2017; LaPira und Herschel, 2020) – lässt sich die Einflussnahme in vielen Fällen auch in laufenden Gesetzgebungsverfahren nachvollziehen. Ein Register, das diesen Zweck verfolgt, wäre regelmäßig und in kürzeren Zeitabständen zu aktualisieren, was die administrativen Kosten erhöht, wobei dieser Nutzenzuwachs seine zusätzlichen Kosten übersteigt. Ein effektives Lobbyregister sollte für Deutschland so gestaltet werden, dass systematisch vierteljährlich Daten einzupflegen sind, womit die Einflussnahme schon in laufenden Gesetzgebungsverfahren nachvollziehbar wird.

Wichtig ist, dass die administrative Last des Lobbyregisters eine effektive Gesetzgebungsarbeit nicht behindert. Aus diesem Grunde sollten im Hinblick auf eine angemessene Verteilung der administrativen Lasten die Kosten bei den Sendern des Lobbyismus, den lobbyierenden Interessengruppen, liegen. Die politischen Entscheidungsträger:innen sind zu entlasten. Hierfür sprechen mehrere Gründe: Interessengruppen sind Nachfragende politischer Vorteilnahme, sie profitieren unmittelbar von der Offenheit des Systems. Dies gilt auch für den informationellen Lobbyismus, der zwar grundlegend geeignet ist, die Qualität politischer Entscheidungen zu verbessern, gleichzeitig aber auch zum Vorteil der politischen Interessengruppen ist. Zudem spricht die hohe Arbeitsbelastung der Abgeordneten und die im Vergleich zu den Nachfragenden nach politischer Vorteilnahme eher knappe Ressourcenausstattung für eine Lastenverteilung zugunsten der politischen Entscheidungsträger:innen. Zudem sind die relevanten Daten auf der Seite der Interessengruppen und Lobbyagenturen ohnehin verfügbar, die Zusatzlast durch das regelmä-

⁴ In theoretischer Hinsicht wird dieser Aspekt häufig über einen (exogenen) Modellparameter abgebildet, der das Interesse des Politikers an den Belangen der Allgemeinheit ausdrückt (Grossman und Helpman, 1994, 2001). Dieser Parameter bestimmt unter anderem die Möglichkeit zur Einflussnahme maßgeblich mit. In der Praxis ist dieser Parameter endogen, er lässt sich als Maßstab für die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für ein politisches Thema interpretieren. Damit kommt der Berichterstattung durch unabhängige Medien eine besondere Rolle zu, sodass sich die wohlfahrtserhöhende Wirkung von Transparenzvorgaben über diesen Parameter auch modelltheoretisch abbilden lässt.

Bigge Aktualisieren damit überschaubar. Und: Es ist wichtig, dass die Verantwortung für die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben bei den Sendern des Lobbyismus liegt.⁵

Ein weiteres Argument spricht für eine Entlastung der politischen Mandatsträger:innen. Demokratie lebt vom Engagement ihrer Akteure. Ein überwiegender Anteil der Abgeordneten übernimmt ein verantwortungsvolles Amt im Engagement für die Allgemeinheit, das oft unter schwierigen Bedingungen ausgeübt wird. Diese Arbeit im Lichte der kritischen Öffentlichkeit ist mit einem Vertrauensvorschuss zu würdigen. Daten über Nebentätigkeiten und Parteispenden weisen auch nicht darauf hin, dass die Amtstragenden in Deutschland ihre Macht systematisch zum Eigenvorteil missbrauchen (Polk, 2020). Es erscheint daher unangebracht – vielleicht sogar dem öffentlichen Frieden in einer offenen Demokratie entgegenwirkend – wenn den Abgeordneten permanent Unredlichkeit unterstellt und mit Misstrauen begegnet wird. Dies nimmt der Forderung nach mehr Transparenz nicht ihre Daseinsberechtigung. Dennoch ist es wichtig, die Abgeordneten in einem ohnehin schon anspruchsvollen gesellschaftlichen Umfeld nicht unnötig zu belasten. Eine Verankerung der administrativen Last auf Seiten der Interessengruppen wird diesem Anspruch gerecht.

Wer ist Lobbyist:in?

Der Regierungsentwurf definiert den Begriff des Lobbyisten über seine Tätigkeit. Damit ist jeder, der regelmäßig oder auf Dauer Interessenvertretung betreibt, dies im Auftrag eines Dritten tut oder in den letzten drei Monaten mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte aufgenommen hat, ein Interessenvertreter im Sinne des Gesetzes. Damit würde etwa eine Unternehmerin, die wegen eines Gesetzgebungsvorhabens Kontakt zu Abgeordneten aufnimmt, dabei die Anzahl von 50 Kontakten aber nicht überschreitet, nicht unter diese Definition fallen. Wünschenswert ist eine weniger restriktive Definition, die grundsätzlich alle Akteure erfasst, die zur professionellen Interessenvertretung Kontakt mit Abgeordneten aufnehmen. Zudem ist es sinnvoll festzulegen, dass das Lobbyregister nicht nur für Kontakte mit Abgeordneten gilt, sondern für alle Organe des jeweiligen Hauses und seine Gruppen, was der Regierungsentwurf auch vorsieht. Dabei ist sicherzustellen, dass auch Kontakte mit Abgeordnetenbüros erfasst werden, etwa mit wissenschaftlichem Personal von Abgeordneten.

Der Regierungsentwurf definiert weit gefasste Ausnahmeregelungen, die bestimmte Gruppen von einer Erfassung

⁵ Die NGO Bürgerbewegung Finanzwende berichtet z.B. von einem deutlichen Übergewicht von Interessenvertreter:innen gegenüber Abgeordneten des Bundestags im Bereich Finanzwirtschaft (Bürgerbewegung Finanzwende, 2020).

im Lobbyregister befreit. Zu diesen Gruppen zählen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Kirchen und sonstige Religionsgemeinschaften. Es ist nicht ersichtlich, warum dieser gesellschaftlich wichtige Interessengruppeneinfluss nicht transparent gestaltet werden sollte. Zwei weitere Ausnahmereiche unterlaufen das Gebot der Vollständigkeit: Natürliche Personen, die unternehmerische Interessen formulieren, sollen ebenso wenig erfasst werden wie Interessen, die ausschließlich lokal in einem oder zwei Wahlkreisen verankert sind. Nicht erfasst wären damit etwa Einzelunternehmer:innen, die Abgeordnete in einer lokalen Angelegenheit zum eigenen Vorteil beeinflussen.⁶

Zusätzlich sieht der Vorschlag ein weiteres Schlupfloch vor: Wenn die Interessenvertretung auf individuelles Ersuchen des Deutschen Bundestags um Fachwissen und Informationen geschieht, ist die Tätigkeit nicht anzuzeigen. Da der informationelle Lobbyismus ein zentraler Weg der Einflussnahme in Deutschland ist, der in der Regel zum Vorteil beider Seiten geschieht, könnte eine Allianz zwischen Sender und Empfänger darin bestehen, dass die Sendersseite den Empfänger zum Abrufen von Information auffordert. Dies könnte insbesondere bei ideologischen Netzwerken eine Rolle spielen, in denen enge Beziehungen zwischen politischen Entscheidern und mit ihnen verbundenen Interessengruppen bestehen. Diese eher schädliche Form des informationellen Lobbyismus, die stark auf etablierten Netzwerken bei gleichzeitiger Zugangsbeschränkung für Andersdenkende beruht, wird durch die Möglichkeit zur Umgehung von Transparenzvorgaben noch weiter verschärft, während neue Interessenvertretungen oder solche mit konträren Ansichten benachteiligt werden. Zudem ist auch inhaltlich nicht ersichtlich, warum die Ursächlichkeit des Informationsaustausches zur unterschiedlichen Behandlung in Hinblick auf die Transparenzvorgaben führen sollte, denn allein weil Expertise angefordert wird, bedeutet dies nicht, dass die Vertreter:innen von Partikularinteressen nicht auch strategischen Einfluss ausüben.

Was wird angezeigt?

Das Register soll Angaben zu den von Lobbyist:innen bearbeiteten Themengebieten und den finanziellen Aufwendungen der Einflussnahme machen. Dieser Ansatz ist grundsätzlich richtig, er wird jedoch unzureichend umgesetzt. Im Hinblick auf das Themengebiet der Einfluss-

⁶ So berichtet z.B. die Süddeutsche Zeitung über die Einflussnahme des Unternehmens Kohlpharma, das zu einem konkreten Politikgebungsvorhaben auf Wirtschaftsminister Peter Altmaier Einfluss genommen hat. Herr Altmaier ist über ein Direktmandat aus diesem Wahlkreis in den Bundestag gewählt worden. Handelt es sich also um eine lokale Einflussnahme, da es um einen Standort im Wahlkreis geht? In diesem Fall wäre die Einflussnahme nicht anzeigepflichtig. Oder wird hier eine bundesweite Dimension unterstellt, da die Auswirkung bundesweit spürbar ist? (Süddeutsche Zeitung, 2019).

nahme sieht der Gesetzentwurf offene Stichworte vor. Da Interessenvertreter:innen keine Anreize haben, detaillierte Sachangaben über ihre Tätigkeit zu machen, ist insgesamt die Angabe allgemeiner und möglichst unpräziser Stichworte zu erwarten. So würde das Schlagwort „Digitalisierung“ vermutlich zu allen Digitalkonzernen passen, obwohl es einen Unterschied macht, ob ein Unternehmen Kontakt zu Abgeordneten in wettbewerbspolitischen Angelegenheiten aufnimmt, zu Fragen des Urheberrechts, des Datenschutzes oder des Arbeitsrechts. Anstelle der Möglichkeit zur allgemeinen Beschreibung von Tätigkeitsgebieten wäre es sinnvoll, eine einheitliche und allgemeine Klassifizierung vorzugeben und die Nennung des konkreten Gesetzgebungsvorhabens obligatorisch vorzuschreiben. Nur so lassen sich Angaben über die Inhalte detailliert zuordnen. Die gegenwärtigen Vorgaben sind zu flexibel, sie nehmen der Interessenvertretung Anreize, den Gegenstand der Einflussnahme konkret zu benennen.

Zwei Indikatoren – personelle und finanzielle – dienen als Hinweis für die aufgewendeten Ressourcen, wobei der Gesetzentwurf Aufwendungen für die Interessenvertretung und die durch die Agenturen erzielten Erlöse nicht klar voneinander trennt. Zunächst sieht der Gesetzentwurf vor, dass die Zahl der Beschäftigten, die „unmittelbar“ (§ 2 Abs. 1 g) mit der Beschäftigung beauftragt sind, in Stufen von jeweils zehn Personen anzugeben sind.⁷ Die Forderung der „Unmittelbarkeit“ stellt ein Schlupfloch dar und sollte vermieden werden. Zudem ist nicht nachzuvollziehen, warum die Nennung nur in Zehnerschritten erfolgen soll, was zu grob ist und keine präzisen Informationen offenlegt.⁸ Sinnvoll wäre eine Pflicht zur Angabe der involvierten Personen und ihr Vollzeitäquivalent. Die Daten liegen den Interessenvertretungen ohnehin vor und können ohne wesentlichen Zusatzaufwand berichtet werden.

Im Hinblick auf die aufgewendeten Finanzmittel sieht der Gesetzentwurf eine Berichtspflicht in Stufen von jeweils 10.000 Euro vor. Die gewählte Abstufung ist adäquat, auch wenn feinere Abstufungen bis hin zu einer genauen Berichtspflicht diskutierbar sind. Diese Angabe bezieht sich zum einen auf die Kostenseite, wenn Unternehmen aktiv Lobbyismus betreiben. Wird eine Agentur im Auftrag Dritter

aktiv, ist das Auftragsvolumen anzugeben. In der Begründung zum Gesetz wird deutlich, dass diese Angaben für jeden einzelnen Kunden zu tätigen sind.⁹ Dies ist zu begrüßen, eine Klarstellung im Gesetz wäre wünschenswert. Insgesamt ist sehr zu begrüßen, dass auch professionelle Lobbyagenturen Informationen über ihre Auftraggebenden und die involvierten Finanzmittel zu berichten haben, und zwar unabhängig davon, ob sie als Lobbyagentur, PR-Beratung, Einzelunternehmung oder Rechtsanwaltskanzlei auftreten.

Das Gesetz sieht vor, dass die Angaben zu den finanziellen Aufwendungen verweigert werden können. In diesem Fall kann der Bundestag die Erteilung von Hausausweisen verweigern (was er aber ohnehin kann, da ein Anspruch auf Hausausweise nicht besteht), und zusätzlich wird die Interessengruppe auf einer gesonderten öffentlichen Liste geführt. Offen ist, welche Wirkung dieses Schlupfloch entfalten wird. Einerseits ist davon auszugehen, dass der Besitz eines Hausausweises für Lobbyist:innen ein Signal für hohe Reputation ist, der Verlust des Ausweises also negative Signalwirkung hat. Auf der anderen Seite ist dieser Sanktionsmechanismus insgesamt relativ schwach. Auch aus der Begründung zum Gesetz wird nicht deutlich, unter welchen Voraussetzungen diese Angaben unterlassen werden können. Damit bleibt fraglich, ob eine solche Ausnahmeregelung als „grundrechtsschonende Ausgestaltung der entsprechenden Vorgaben“ (Begründung zu § 2 Abs. 3 LobbyregisterG) tatsächlich notwendig und insbesondere auch sachdienlich ist.

Überraschend sieht der Gesetzentwurf zu den finanziellen Veröffentlichungspflichten vor, dass Personalkosten nicht der Berichtspflicht unterliegen. Zuwendungen spielen jedoch eine untergeordnete Rolle im deutschen Lobbyismus, er ist im Wesentlichen informationell ausgerichtet (Polk, 2020). Da die Einflussnahme hauptsächlich in der Aufbereitung und Weitergabe von Informationen besteht, sind Personalaufwendungen ein wichtiger Kostenfaktor. Um das Ausmaß der Einflussnahme über die finanzielle Seite abzubilden, ist es unabdingbar, Personalaufwendungen einzubeziehen, weil sonst ein wesentlicher Teil der Aufwendungen nicht erfasst würde.

7 Ein informeller Entwurf aus den Ausschussverhandlungen nennt die Bestufung in Fünferschritten in Klammern, was darauf hindeutet, dass dies noch Gegenstand der laufenden Verhandlungen sein könnte.

8 Zur Illustration dient beispielhaft eine Recherche der Lobbyeinträge im EU-Register (Europäische Kommission, 2020). Von insgesamt ca. 12.000 Einträgen geben nur ca. 1.000 Einträge mehr als zehn Personen an (< 9%), d. h. mehr als 91% der Einträge befinden sich in der ersten Stufe. (Ca. 75% der Einträge nennen weniger als fünf Mitarbeitende.) Jenseits von 20 Personen erfüllen weniger als 300 Einträge diese Kategorie (< 3%). Legt man statt der absoluten Personenzahlen die Vollzeitäquivalente zugrunde, werden nur ca. 360 (3%) in der Kategorie größer gleich 10 und ca. 80 Einträge (< 1%) in der nächsthöheren Kategorie ausgewiesen. Ca. 90% liegen in der Kategorie kleiner fünf.

9 Die Angaben erfolgen nicht stichtagsbezogen. Eine Ausnahme zur jährlichen Berichtspflicht ist für Agenturen vorgesehen, die im Auftrag Dritter handeln. Sie müssen ihre Auftraggebenden vor Beginn der Tätigkeit eintragen, allerdings keine Angaben zur finanziellen Höhe machen, die nur jährlich für jeden Kunden und Mandanten anzuzeigen sind. Der Gesetzentwurf sieht auch die Offenlegung von Zuwendungen, Zuschüssen oder Spenden vor, wenn diese einen Betrag von 20.000 Euro überschreiten. Transparenzanforderungen in Hinblick auf Spenden sind grundsätzlich sinnvoll, werden aber schon in den gesetzlichen Regelungen zur Parteienfinanzierung formuliert. Sofern die Gesetzgebung Handlungsbedarf sieht, sollten die Regeln im Parteiengesetz angepasst werden. Ein Grund für eine gesonderte Regelung könnte dann vorliegen, wenn die Gültigkeit des Lobbyregisters auf die Exekutive erweitert wird, die vom Parteiengesetz nicht erfasst wird. In diesem Fall erscheint es aber sinnvoll, die Vorgaben zentral an der für das verfassungsrechtliche Organ zuständigen Gesetzgebung zu verankern.

Verhaltenskodex

Der Gesetzentwurf sieht zudem vor, dass der Bundestag einen Verhaltenskodex für Interessengruppen entwickelt,¹⁰ der vorschreibt, dass sie sich als solche kenntlich machen und verdeutlichen, in wessen Auftrag sie sprechen. Dabei ist vorgesehen, dass Interessenvertreter:innen bei jedem Kontakt auf ihren Auftraggeber und sein Anliegen hinweisen müssen. Diese Regel ist sinnvoll, da selbst bei wiederholten Treffen nicht davon auszugehen ist, dass die Empfänger ohne die Nennung der Auftraggeber die Interessen zuordnen können. Dies ist insbesondere im Fall von Lobbyagenturen wichtig, da sie regelmäßig für mehrere und verschiedene Auftraggeber aktiv sind. Ein weiterer Grund, der für die Offenlegung dieser Informationen bei jeder Kontaktaufnahme spricht, bezieht sich auf den Aspekt des Priming: Die Nennung des Auftraggebers sorgt möglicherweise für Distanz zwischen Sender und Empfänger, womit die Beziehung versachlicht werden könnte und kritische Distanz induziert wird.¹¹ Laut Gesetzentwurf hat der Interessenvertreter bei einem Erstkontakt die Pflicht, auf die Angaben im Lobbyregister hinzuweisen. Die Begründung zum Gesetzestext ergänzt, dass damit die Nennung von relevanten Inhalten gemeint ist, d. h. der Verweis auf die Möglichkeit zur Einsichtnahme allein nicht reicht. Es wäre wünschenswert vorzuschreiben, diese Angaben regelmäßig wiederholen zu müssen, denn es ist den Empfängern des Lobbyismus nicht zuzumuten, sich angesichts der zahlreichen Kontakte an einzelne Angaben erinnern zu können.

Als Sanktionsmechanismus für Verstöße gegen die Transparenzvorgaben sieht der Gesetzentwurf zwei Mechanismen vor. Als eher sanfter Compliance-Anreiz ist vorgesehen, dass der Deutsche Bundestag die Zugangsberechtigung zu seinen Liegenschaften verweigern kann, wenn Einträge in das Lobbyregister unvollständig sind oder fehlen. Auch wenn eine Einflussnahme nicht zwingend die Präsenz in den Liegenschaften des Bundestags erfordert, so ist doch davon auszugehen, dass Reputation mit der Möglichkeit des Gebäudezutritts und der Verfügbarkeit von Hausausweisen einhergeht, sodass zumindest eine sanfte Sanktionswirkung

¹⁰ Im dem zugrundeliegenden Gesetzentwurf ist diese Regelung noch nicht enthalten. Informellen Entwürfen zufolge soll die Selbstregulierung durch eine Vorgabe des Bundestags ersetzt werden.

¹¹ Dem Autor sind keine Beiträge bekannt, die die Idee des Priming in seiner Wirkung auf die Empfängerseite des Lobbyismus beziehen. Beiträge analysieren aber die allgemeine Wirkung von Priming auf die Handlungen von Akteuren. Beispielsweise thematisieren Drupp et al. (2019), dass die Tendenz zum Lügen steigt, wenn deutlich gemacht wird, dass das Lügen gegenüber einer Institution geschieht, deren Werte man nicht teilt. Hier könnte das bedeuten, dass durch die Nennung des Auftraggebers beim Empfänger Distanz entsteht. Dies setzt aber voraus, dass der Empfänger gegenüber der Einflussnahme von Interessengruppen skeptisch eingestellt ist, da es Hinweise gibt, dass Priming nur dann Wirkung entfaltet, wenn das Signal einen Bezug zur Identität des Handelnden hat (Cohn und Maréchal, 2016).

zu unterstellen ist. Als zweiter Sanktionsweg ist die Einführung eines Ordnungswidrigkeitentatbestands vorgesehen, wenn die Angaben im Lobbyregister vorsätzlich oder fahrlässig nicht wahrheitsgetreu sind oder ganz unterbleiben. Als Geldbuße sind Beträge bis zu 50.000 Euro vorgesehen. Während ein solches Bußgeld für weniger finanzkräftige Interessengruppen oder NGOs sicherlich spürbar wäre, ist zu erwarten, dass dies für Industrieunternehmen oder große Verbände eine eher unterschwellige Sanktionsandrohung darstellt. Zielführender wäre es, den Sanktionsrahmen für Unternehmen prozentual in Bezug zum Umsatz zu setzen, wie es z. B. das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in bestimmten Fällen vorsieht (§ 81 Abs. 4 GWB).

Was fehlt?

Neben der Frage, welche Inhalte der Gesetzentwurf enthält, ist auch von Bedeutung, welche Elemente nicht enthalten sind. Dies ist eng verknüpft mit der Fragestellung, welchen Zweck ein Transparenzregister erfüllen soll. Mit der jährlichen Berichtspflicht würde das Register allein den Zweck erfüllen, die Öffentlichkeit ex post, also nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens, in die Lage zu versetzen, zu erfahren, welche Gruppen Einfluss genommen haben. Besser wäre es, wenn die Angaben häufiger und regelmäßig zu festen Stichtagen zu tätigen wären, wie dies beispielsweise in der Berichtspflicht in den USA gesetzlich festgelegt ist. Damit würde es der interessierten Öffentlichkeit möglich sein, auch in laufenden Verfahren über Einflussnahme informiert zu werden. In der Begründung zum Gesetzentwurf schreibt die Gesetzgebung, dass „der administrative Aufwand für die registrierungspflichtigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter auf ein möglichst geringes Maß begrenzt werden“ sollte. Aus ökonomischer Sicht ist diese Sichtweise wenig überzeugend, da Kosten im Verhältnis zum Nutzen stehen und eine reine Kostenbetrachtung nicht sachdienlich ist, „No Free Lunch“ lässt grüßen. Sinnvoll wäre es, eine kosteneffiziente Umsetzung des Lobbyregisters als Ziel festzulegen. Da die Daten bei den Interessengruppen ohnehin vorhanden sind, wäre der administrative Mehraufwand für eine vierteljährliche Berichtspflicht gering, während der Nutzen für die Öffentlichkeit bedeutend ist, denn es macht einen großen Unterschied, ob Interessengruppen einfluss nur im Nachhinein nachvollziehbar wird, das Ergebnis aber hinzunehmen ist, oder ob die Öffentlichkeit auch in laufenden Gesetzgebungsverfahren Transparenz erhält und sich einbringen kann bzw. Medien berichten können.

Das Lobbyregister soll keine persönlichen Angaben über die Sender und Empfänger von Lobbyaktivitäten enthalten. Damit lassen sich Netzwerke des Lobbyismus nicht nachvollziehen. Weder bildet das Register ab, welche Lobbyist:innen für bestimmte Sachverhalte eintreten, noch mit welchen Stellen sie sprechen. In den USA werden Lobbyist:innen nament-

lich in den Reports benannt. So wird es möglich, Netzwerke abzubilden und Fachexpertise zuzuordnen. Dies wäre auch für Deutschland wünschenswert. Notwendig ist es zudem, die Empfänger des Lobbyismus zu bezeichnen. Bei Bundestagsabgeordneten könnte dies auf Ebene des Büros geschehen, in der Ministerialbürokratie etwa auf Referatsebene.

Eng verwandt mit dem Thema des Lobbyregisters ist der legislative Fußabdruck, der – auch in abgeschwächter Weise in Form eines Online-Konsultationsverfahrens – bezweckt, dass inhaltliche Änderungen im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens nachvollziehbar werden. Während der legislative Fußabdruck vorsieht, dass sämtliche Kommentare, Gutachten und Stellungnahmen von Interessengruppen veröffentlicht und die Entwurfstadien eines Gesetzes öffentlich nachvollziehbar werden – beispielsweise auf wessen Wunsch hin Änderungen vorgenommen werden – ist das Online-Konsultationsverfahren etwas schwächer konzipiert. Es sieht vor, dass die allgemeine Öffentlichkeit durch Stellungnahmen, die online eingereicht werden, am Gesetzgebungsprozess beteiligt werden kann. Da sämtliche Stellungnahmen online zur Verfügung stehen, kann die interessierte Öffentlichkeit diese einsehen. Ob mit dem Gesetz auch ein legislativer Fußabdruck eingeführt wird, ist zurzeit noch offen. Während im Entwurf zur ersten Lesung noch kein legislativer Fußabdruck enthalten ist, scheint sich die Koalition auf eine Einführung in den Ausschussverhandlungen geeinigt zu haben.

Lobbyregister: Schritt in die richtige Richtung

Insgesamt ist die Einführung eines Lobbyregisters ein Schritt in die richtige Richtung, die Umsetzung wirkt aber halbherzig. Schon der eigentliche Zweck des Registers bleibt im Ungefähren. Durch die nur jährliche Aktualisierung und die offene Frage, wie Angaben miteinander verknüpft werden, wird eine Möglichkeit verschenkt, zivilgesellschaftliches Engagement – und damit die Demokratie insgesamt – zu stärken. Mit nur geringem zusätzlichen administrativen Aufwand wäre es möglich, auch aktuelle Einflussnahme abzubilden und die politische Teilhabe maßgeblich zu fördern. Das Kriterium der Vollständigkeit ist nicht erfüllt. Positiv ist zu bewerten, dass endlich auch Lobbyagenturen, Rechtsanwaltskanzleien und andere Beratungsunternehmen berichtspflichtig werden, wenn sie als Lobbyist:innen für Drit-

te tätig sind. Die Berichtspflichten sind aber zu lückenhaft, um ein vollständiges Bild der Einflussnahme zu gewähren. Agenturen müssen zwar die Auftraggebenden zeitnah nennen, das Volumen der Aufträge aber zeitverzögert. Unternehmen und andere müssen zwar die finanziellen Aufwendungen ihrer Interessenvertretung berichten, dürfen dabei aber Personalkosten aussparen. Personalschlüssel sind ohne Begründung in Stufen zu berichten, die so grob gewählt wurden, dass das konkrete finanzielle Ausmaß des Interessengruppeneinflusses unzureichend abgebildet wird. Im Hinblick auf Kosteneffizienz und Lastenverteilung ist das Register positiv zu bewerten, es bleibt aber zu viel Potenzial durch die halbherzige Umsetzung liegen.

Literatur

- Bundestag (2020a), Wortprotokoll der 40. Sitzung in Geschäftsordnungsangelegenheiten Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, 19/40, [bundestag.de/resource/blob/798086/cf0c2e232334bf55debd32599a52b630/Protokoll-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/798086/cf0c2e232334bf55debd32599a52b630/Protokoll-data.pdf) (16. Dezember 2020).
- Bundestag (2020b), Lobbyliste, [bundestag.de/parlament/lobbyliste/](https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste/) (16. Dezember 2020).
- Bürgerbewegung Finanzwende (2020), Ungleiches Terrain, finanzwende.de/themen/finanzlobbyismus/ungleiches-terrain/?L=0 (16. Dezember 2020).
- Cohn, A. und M. A. Maréchal (2016), Priming in economics. *Current Opinion, Psychology*, 12, 17-21.
- Drupp, M. A., M. Khadjavi und M. F. Quaas (2019), Truth-telling and the regulator. *Experimental Evidence from Commercial Fishermen*, *European Economic Review*, 120, 1-17.
- Europäische Kommission (2020), Transparenz-Register, <https://ec.europa.eu/transparencyregister/> (16. Dezember 2020)
- Grossman G. M. und E. Helpman (1994), Protection for Sale, *American Economic Review*, 84(4), 833-850.
- Grossman G. M. und E. Helpman (2001), *Special Interest Politics*, MIT Press.
- House of Representatives (2017), Lobbying Disclosure Act Guidance. Last revised 31 January, [lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance.pdf](https://www.lobbyingdisclosure.house.gov/ldaguidance.pdf) (17. Dezember 2020).
- LaPira, T. M. und F. T. Herschel (2020), The lobbying disclosure act at 25: Challenges and opportunities for analysis, *Interest Groups & Advocacy*, 9, 257-271.
- Lobbycontrol (2017), Durchblick für die Demokratie, Gesetzentwurf für Lobbyregister, lobbycontrol.de/2017/02/durchblick-fuer-die-demokratie-gesetzentwurf-fuer-lobbyregister-vorgestellt/ (16. Dezember 2020).
- Polk, A. (2020), What do we Know About Lobbying in Germany?, *Review of Economics*, 71(1), 43-79.
- Süddeutsche Zeitung (2019), Die Saarland-Connection, 24. August, [sueddeutsche.de/politik/altmaier-saarland-lobbyismus-kohlpharma-pharmakonzern-1.4573748-0#seite-2](https://www.sueddeutsche.de/politik/altmaier-saarland-lobbyismus-kohlpharma-pharmakonzern-1.4573748-0#seite-2) (16. Dezember 2020).
- VCI (2019), „Allianz für Lobbytransparenz“ fordert Interessenvertretungsgesetz, [vci-nord.de/news/detail/news/lobbyismus-braucht-mehr-offenheit-und-nachvollziehbarkeit/](https://www.vci-nord.de/news/detail/news/lobbyismus-braucht-mehr-offenheit-und-nachvollziehbarkeit/) (16. Dezember 2020).

Title: *Transparency Implications of the German Lobbying Register*

Abstract: *This paper analyses Germany's proposed lobbying register. While the declared existence of the political will to introduce such a register is an improvement per se, the proposal lacks scope and provides too many loopholes. First, the list of exemptions with respect to who counts as a lobbyist releases important groups from reporting at all. Second, the proposal should implement a quarterly reporting obligation in order to allow comprehensive insights into how lobbyists influence policy proposals. Third, reporting should be more detailed with respect to the staff and financial resources employed. It should also identify who is active as a lobbyist and who they contact.*

JEL Classification: D72, D73, D02