

Gemeinsame Position von Transparency International Deutschland e.V., Regionalgruppe Bayern, Mehr Demokratie e.V., Landesverband Bayern und Abgeordnetenwatch zum Gesetzentwurf eines Bayerischen Lobbyregistergesetzes (BayLobbyRG) vom 27.04.2021¹ der Koalition CSU/Freie Wähler

Verfasser: Dr. Michael Heisel und Tassilo Schröck, Transparency International Deutschland e.V., Regionalgruppe Bayern; Jan Renner, Mehr Demokratie e.V., Landesverband Bayern; Roman Ebener, Abgeordnetenwatch

Die Artikulation von Interessen im politischen Prozess ist ein Wesenselement der Demokratie. Um das Vertrauen in die politischen Akteure zu stärken, ist jedoch eine bessere Nachvollziehbarkeit politischer Entscheidungen unumgänglich. Der entscheidende Hebel ist Transparenz auf beiden Seiten des politischen Prozesses – sowohl auf Seiten der Interessenvertretung, die ihre Forderungen an die politischen Entscheider:innen herantragen, wie auf Seiten des Gesetzgebers und derer, die in der Regierung Gesetze vorbereiten und darüber entscheiden, welche Interessen berücksichtigt werden und welche nicht.

Im vom Transparency Deutschland e.V. erstellten Ranking zur Lobbyismusregulierung der 16 Bundesländer belegt Bayern den 12. Platz.² Dies und die Geschehnisse um die sog. Maskenaffären zeigen, dass es in Bayern notwendig ist, durch weitere Maßnahmen die politische Integrität und damit das Vertrauen in die Demokratie zu sichern. Dass die Regierungsparteien CSU und Freie Wähler nun beabsichtigen ein Bayerisches Lobbyregistergesetz (BayLobbyRG) zu verabschieden, wird von Transparency International Deutschland e.V., Regionalgruppe Bayern, Mehr Demokratie e.V., Landesverband Bayern und Abgeordnetenwatch grundsätzlich begrüßt. Dennoch sind aus unserer Sicht im Wesentlichen drei Änderungen am Gesetzesentwurf notwendig, um dessen konsequente Durchsetzung zu sichern. Nur wenn das BayLobbyRG in der Praxis konsequent durchgesetzt wird, kann es durch die Öffentlichkeit als eine klare Positionierung gegen Korruption und Günstlingswirtschaft gewertet werden.

1. Keine Durchsetzung ohne Kontrolle: Für einen unabhängigen Lobbybeauftragten

Eine konsequente Durchsetzung des BayLobbyRG erfordert Kontrolle und Sanktion von Verstößen. Exemplarisch für dieses Problem erweist sich der seit 2013 existierende, aber praktisch wirkungslose Ethikkodex der CSU.³ Art. 6 LobbyRG sieht für bestimmte Verstöße gegen das BayLobbyRG Sanktionen vor, über die das Landtagspräsidium und Landtagsamt bestimmt. Wir befürchten allerdings, dass diese Stellen weder über ausreichende Kapazitäten und Unabhängigkeit verfügen, um das BayLobbyRG durchzusetzen.

Wir befürworten deshalb die Einführung einer/s Lobbybeauftragten, vergleichbar der/m Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz⁴ und der/m Europäischen Bürgerbeauftragten⁵. Besser ist insoweit der Gegenentwurf von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, der in Art. 9 BayLobFG eine/n Landesbeauftragten für politische Interessensvertretung vorsieht.⁶

¹LT-Drs. 18/15463.

²<https://lobbyranking.de/>

³Süddeutsche Zeitung, Wie die CSU schon einmal Fehlverhalten vorbeugen wollte, 11.03.2021, abrufbar unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/georg-nuesslein-csu-masken-affaere-1.5231387>.

⁴Vgl. Art. 15-17 BayDSG i.V.m. Art. 51-58 DSGVO.

⁵Vgl. Art. 228 AEUV.

Die/der Beauftragte muss in seiner Amtsausübung unabhängig, neutral, überparteilich sowie nur dem Gesetz unterworfen sein. Die/der Lobbybeauftragte sollte auf eigene Initiative hin tätig werden können und eigene Ermittlungskompetenzen erhalten. Die wesentlichen Aufgaben der/s Lobbybeauftragten sollten die Überwachung und Sicherung der Einhaltung der Umsetzung dieses Gesetzes, die Erfassung und Sanktionierung von Verstößen gegen die Regeln des Lobbyregisters, des „legislativen Fußabdrucks“, der Interessenoffenlegung und der Parteienfinanzierung sowie die Präsentation eines regelmäßigen Lobbyberichts sein.

Da der weit überwiegende Anteil der Gesetzesentwürfe von der Staatsregierung stammen, ist es entscheidend, dass die Person vom Landtag und der Staatsregierung gemeinsam eingesetzt wird. Der Landtag sollte daher auf Vorschlag der Staatsregierung die/den Beauftragten mit einer Zweidrittelmehrheit wählen.

Die/der Beauftragte ist mit dem notwendigen Personal und Sachmitteln auszustatten. Der Beauftragte darf neben ihrem/seinem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung oder dem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens noch einer Regierung oder einer gesetzgebenden Körperschaft angehören. Sie/er darf nicht gegen Entgelt außergerichtliche Gutachten abgeben.

2. Gegen eine Umgehung: Für eine Registerpflicht bei Lobbykontakten zu den Ministerien

Art. 1 Abs. 1 S. 1 BayLobbyRG erachtet nur eine Interessensvertretung gegenüber Landtag und Staatsregierung als registerpflichtig. Damit ist Interessensvertretung gegenüber der Ministerialverwaltung vom BayLobbyRG nicht umfasst. Doch wird hier der weit überwiegende Anteil der Erstentwürfe für Gesetze durch Ministerialbeamt:innen erarbeitet und gehören hier deshalb Kontakte zu Lobbyit:innen zur Tagesordnung. Denn eine effektive Interessensvertretung kann dort wichtige Weichenstellungen in Gesetzesentwürfen beeinflussen, bevor sie dem parlamentarischen Verfahren überantwortet werden. Ein unrühmliches Beispiel hierfür ist der Einfluss der Bankenlobby auf das Bundesministerium der Finanzen, um sog. Cum-Ex-Geschäfte weiterhin zu ermöglichen.⁷

Wir fordern deshalb, dass auch die Interessenvertretung gegenüber den Ministerialverwaltungen in den Anwendungsbereich des BayLobbyRG fällt. Als Vorbild kann hierzu § 1 Abs. 2 LobbyRG des Bundes dienen, wonach auch Kontakte zu Parlamentarischen Staatssekretär:innen, Staatssekretär:innen, Abteilungsleiter:innen sowie Unterabteilungsleiter:innen in den Anwendungsbereich des LobbyRG fallen.

3. Weniger Ausnahmen: Für ein vollständiges Lobbyregister

Je mehr Ausnahmen der Art. 2 BayLobbyRG enthält, desto unvollständiger ist das Lobbyregister und stellt dies die praktische Wirksamkeit des BayLobbyRG als Ganzes in Frage. Folge können auch unvorhergesehene Schlupflöcher sein. Wir sprechen uns deshalb dafür aus, die in Art. 2 BayLobbyRG vorgesehenen Ausnahmen auf ein Minimum zu beschränken.

Insbesondere sollten die Ausnahmen für Kirchen, sonstige Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsgemeinschaften sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen (Art. 2 S. 1 Nr. 4 lit. a, b BayLobbyRG) gestrichen werden. Die Kirchen sind einer der größten Arbeitgeber in

⁶Gesetzesentwurf für ein Bayerisches Lobbyregister und den legislativen Fußabdruck (BayLobFG) vom 18.01.2021, LT-Drs. 18/12343.

⁷Abgeordnetenwatch.de, Wie sich die Bankenlobby ein Gesetz zum großangelegten Steuerraub schrieb, 13.01.2020, abrufbar unter <https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyismus/wie-sich-die-bankenlobby-ein-gesetz-zum-grossangelegten-steuerraub-schrieb>.

Bayern und haben deshalb bei vielen Gesetzen handfeste Interessen, die sie in das Verfahren einbringen. Auch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen treten als einflussreiche Interessensvertreter zugunsten ihrer Mitglieder auf. Das gelegentlich geäußerte Argument, dass diese Einschränkungen verfassungsrechtlich zwingend seien, überzeugt nicht. Das berechnete Interesse dieser Organisationen, ihre finanzielle Gesamtsituation nicht offenzulegen, kann durch eine auf Art. 3 Abs. 1 Nr. 10-12 BayLobbyRG beschränkte Befreiung von der Eintragungspflicht gewährleistet werden.⁸

⁸Hierzu Schröck, Ruzin, Wieviel ist der Verfassung Transparenz im Lobbyismus wert?: Zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch das Lobbyregistergesetz, VerfBlog, 2021/4/15, <https://verfassungsblog.de/lobbyrg/>.