

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

(Lobbyregistergesetz) vom 8. September 2020

Berlin, 29. September 2020

1 Einleitung

Das öffentliche Vertrauen in den politischen Prozess ist ein zentraler Stützpfeiler der demokratischen Gesellschaft und somit ein besonders schützenswertes Gut. Dieses Vertrauen zu erhalten, ist nach Ansicht des BDEW Aufgabe aller gesellschaftlichen Akteure – insbesondere auch derjenigen, die regelmäßig und aktiv am politischen Willensbildungsprozess teilnehmen. Hierzu gehören auch politische Interessensvertretungen.

Der BDEW vertritt als Spitzenverband der deutschen Energie- und Wasserwirtschaft über 1.900 Mitgliedsunternehmen. Zu den Mitgliedern zählen kleine bis mittelgroße kommunale Unternehmen ebenso wie international tätige private Konzerne. Der überwiegende Teil dieser Unternehmen nimmt Aufgaben der öffentlichen Versorgung und Daseinsvorsorge (Strom, Gas, Wärme, Wasserver- und Abwasserentsorgung) wahr oder übt Tätigkeiten aus, die im öffentlichen Interesse stehen (z. B. den Ausbau Erneuerbarer Energien, s. Entwurf zum EEG 2021). Um diesen Aufgaben effektiv und möglichst effizient nachgehen zu können, ist politische Interessensvertretung essenziell.

Energie- und Wasserwirtschaft sind Branchen mit hoher Regulierungsdichte und -tiefe: Ihre Tätigkeiten und Projekte sind vom Umweltrecht, Energierecht, Baurecht, Steuerrecht und einer Vielzahl weiterer Materien betroffen. Weiterhin sind Unternehmen – anders als in der öffentlichen Wahrnehmung und Debatte häufig suggeriert – keine persönlichen Gebilde: Sie stehen auch für die rund 275.000 Beschäftigten der Energie- und Wasserwirtschaft sowie für Millionen Kundinnen und Kunden, die ein Interesse an einer sicheren, bezahlbaren und zunehmend ökologischen Energie- und Wasserversorgung haben.

Die praktischen Erfahrungen und Bedürfnisse der Unternehmen sind darum nicht nur ein wichtiger Beitrag im politischen Willensbildungsprozess und ihre Artikulation in einer demokratischen Ordnung so legitim wie notwendig – sie erweitert auch die einem Gesetzesprojekt zugrundeliegende Kompetenz über die Sphären von Exekutive und Legislative hinaus. Interessensvertretung sorgt darum für bessere Gesetzgebung.

Der BDEW teilt daher die Intention des vorliegenden Entwurfs für ein Lobbyregistergesetz als Beitrag, durch verstärkte Transparenz das Vertrauen in den politischen Prozess zu erhalten und zu stärken sowie außerdem die öffentliche Akzeptanz der politischen Interessensvertretung als ein bereicherndes Element der demokratischen Willensbildung anzuerkennen.

Im Hinblick auf die konkreten Inhalte des Entwurfs möchte der BDEW an dieser Stelle einige Hinweise formulieren.

2 Hinweise zum Gesetzesvorschlag

2.1 Erstreckung des sachlichen Anwendungsbereichs auch auf die Bundesregierung

Bislang zielt der Gesetzesentwurf lediglich auf die Verbesserung der Transparenz im Hinblick auf die Interessensvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag ab. Art 76 Abs. 1 GG sieht jedoch gerade auch die Bundesregierung als Gesetzesinitiator vor. Tatsächlich werden allermeisten Gesetzesvorschläge – ca. 80 bis 90 Prozent¹ – von der Bundesregierung eingebracht. Jeder Kabinettsbeschluss durchläuft im Vorfeld einen Erarbeitungsprozess im federführenden Ministerium mit paralleler bzw. anschließender Abstimmung mit den weiteren beteiligten Ressorts. Bereits während dieses Prozesses werden Eingaben an die Bundesregierung herangetragen bzw. werden Einschätzungen von dieser auch aktiv bei möglicherweise Betroffenen eingefordert. Jeder Gesetzesvorschlag wird daher bereits in dieser Phase entscheidend geprägt. **Der BDEW hält es darum für sachgerecht, auch die Interessensvertretung gegenüber der Bundesregierung zum Ausgangspunkt der Regierungspflicht zu machen.** Das geplante öffentliche Verzeichnis könnte zu diesem Zweck gemeinsam von Bundestag und Bundesregierung betrieben werden. § 1 Absatz 1 wäre entsprechend zu ergänzen.

2.2 Gleichbehandlung aller Arten von Interessensvertretung

In § 1 Absatz 3 werden eine Reihe von Ausnahmen definiert, die der zuvor dargelegten Eintragungspflicht in ein Verzeichnis beim Deutschen Bundestag nicht unterliegen sollen. Während einige dieser Ausnahmen sinnvoll und begründet erscheinen, werfen andere Fragen hinsichtlich der praktischen Abgrenzung und der Gleichbehandlung mit anderen Akteuren auf.

Dies betrifft insbesondere folgende Ausnahmegründe:

- „f) im Rahmen der Einflussnahme auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gemäß Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz und*
- i) im Rahmen der Tätigkeit der Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften.“*

Begründet werden diese Ausnahmen mit den verfassungsrechtlich garantierten Grundrechten der Koalitions- und Religionsfreiheit. Aus BDEW-Sicht sind diese Ausnahmen nicht gerechtfertigt, da eine Registrierungspflicht die Grundrechte der freien Glaubensausübung bzw. der Bildung von Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen weder unmittelbar noch mittelbar beschneidet.

Der Gesetzesentwurf behindert die Bildung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und deren Tätigkeit nicht. Gleiches gilt für die Kirchen und sonstigen Glaubensgemeinschaften. Die Transparenzanforderungen des Lobbyregistergesetzes berühren den Kern der Grundrechtsgewährleistung ersichtlich nicht und stellen auch keine unangemessenen Hürden für den Bereich des politischen Lobbyings auf.

¹ <https://www.bundesrat.de/DE/dokumente/statistik/statistik-node.html>

Es ist i. Ü. auch kein Sachgrund ersichtlich, warum die Arbeit der genannten Vereinigungen privilegiert werden sollte. Dieses Ungleichgewicht erscheint besonders auffällig im Hinblick auf die umfängliche wirtschaftliche Tätigkeit der Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften. Die Vertretung der daraus entspringenden Interessen ist kein Bestandteil der freien Religionsausübung und sollte daher wie alle anderen Anliegen behandelt werden.

g) im Rahmen der Erbringung von Rechtsberatungen für einen Dritten oder sich selbst (...)

Rechtsanwaltskanzleien und Beratungsunternehmen treten zunehmend auch im politischen Raum als Interessenvertreter auf. Es ist daher richtig, auch diese Gruppierungen dem Lobbyregister zu unterwerfen. Problematisch ist die hier vorgesehene Ausnahme, da sie Fragen aufwirft nach der Grenzziehung zwischen rechtlicher Beratung und Interessensvertretung. Es besteht das Risiko, dass die Eintragungspflicht über den Umweg einer Berufung auf eine rechtliche Vertretung umgangen wird. Dies wäre dem Vertrauen in das Instrument des Lobbyregisters nicht dienlich. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Ausnahme erforderlich wäre, denn Rechtsberatung ist stets einzelfallbezogen und erfolgt auf der Basis des geltenden Rechts. Soweit Rechtsänderungen angestrebt werden, handelt es sich um ein politisches Lobbying. In der Terminologie des Gesetzentwurfs: "Interessenvertretung gegenüber dem deutschen Bundestag" etc. Beides ist strikt voneinander zu trennen.

Die Ausnahme in § 1 Abs. 3 lit. g ist daher zu streichen. Damit klargestellt ist, dass auch die rechtsberatenden Berufe, wenn sie politische Interessenvertretung betreiben, von der Registrierungspflicht erfasst sind und das Gesetz insoweit seine Warnfunktion erfüllt, sollte § 1 Abs 1 Satz 2 ergänzt werden:

*"Dies gilt unabhängig von der Frage der Rechtsfähigkeit auch für Netzwerke, Plattformen und andere Formen kollektiver Tätigkeiten **sowie für Träger der rechtsberatenden Berufe.**"*

Der Anschein, es gäbe vom Gesetzgeber sanktionierte Abstufungen hinsichtlich der Legitimität einzelner Akteure oder Anliegen widerspricht dem Ziel und Zweck des Gesetzes und muss unbedingt vermieden werden. Der BDEW plädiert daher dafür, die Eintragungspflicht möglichst weit auszulegen und alle Akteure gleich zu behandeln.

2.3 Praktische Umsetzung erleichtern

Ein klar geregelter Verhaltenskodex, der Voraussetzungen ebenso definiert wie Folgen eines Verstoßes, ist begrüßenswert. Er gibt den Vereinigungen Orientierung und sichert ein einheitliches Verständnis. Klare Vorgaben wären hier erforderlich:

- zur Klarstellung, welche Maßstäbe an die Anerkennung der Definitionen von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität gelegt werden,
- wie das "öffentliche Rügeverfahren" in § 3 genau ablaufen kann oder soll und
- wann genau ein Verstoß vorliegt (und wann nicht).

Es wäre daher zu begrüßen, dem Vorbild des EU-Transparenzregisters zu folgen und dem Gesetz als Anhang direkt einen für alle gültigen Kodex anzufügen.

Im Übrigen könnte das EU-Transparenzregister auch bei der konkreten Durchführung und Auslegung von Begrifflichkeiten durchaus als Vorbild herangezogen werden.

Darüberhinausgehende Vorgaben – sowohl für die Bundesregierung als auch für Abgeordnete des Deutschen Bundestages – sollten nach Ansicht des BDEW jedoch unterbleiben. Zum einen würde der damit verbundene hohe Umsetzungsaufwand die Arbeitsfähigkeit von Exekutive und Legislative empfindlich einschränken und der erhöhte Aufwand könnte in der Praxis die beteiligten Institutionen davon abhalten, ihre Überlegungen mit Betroffenen und gesellschaftlichen Gruppen zu erörtern. Das Ergebnis wäre eine verminderte demokratische Beteiligung am Gesetzgebungsprozess. Zum anderen darf im Hinblick auf den Deutschen Bundestag die verfassungsrechtlich garantierte Mandatsfreiheit nicht eingeschränkt werden.

Ansprechpartner:

Michael Koch
Geschäftsbereich Strategie & Politik
Telefon: +49 30 300199-1067
m.koch@bdew.de

Katrin Lau, LL.M.
Geschäftsbereich Recht
Telefon: +49 30 300199-1524
katrin.lau@bdew.de