



Lobbyreport 2013

Die Lobbyismus-Debatte 2009-2013:

Eine Bilanz der schwarz-gelben Regierungszeit

| Impressum

Dieser Lobbyreport ist eine eigenständige Publikation von LobbyControl.

Autor/innen: **Christina Deckwirth und Timo Lange**
Redaktion: **Heidi Bank und Ulrich Müller**
Lektorat: **Carola Köhler**
Grafik und Layout: **blickpunkt x**

**LobbyControl –
Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.**

Friedrichstr. 63, 50676 Köln
Tel: 0221 / 169 65 07
Fax: 0221 / 169 22 660
kontakt@lobbycontrol.de
www.lobbycontrol.de

Lizenz:
CC BY-NC-ND 3.0 DE:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>



Bild Titelseite:
Jakob Huber/LobbyControl

LobbyControl wird unterstützt von:

 **BONVENTURE**

Rewegungs-
stiftung
Anstöße für soziale Bewegungen

Lobbyreport 2013

**Die Lobbyismus-Debatte 2009-2013:
Eine Bilanz der schwarz-gelben Regierungszeit**

Autor/innen: Christina Deckwirth und Timo Lange



Lobbyregister – Transparenz statt verdecktem Einfluss



Seitenwechsel – Drehtür blockieren



Parteienfinanzierung – Transparenz und Schranken



Abgeordneten-Nebeneinkünfte – Transparenzlücken schließen



Abgeordnetenkorruption – Wirksam bekämpfen

Inhalt

Zusammenfassung	6
Einleitung	7
Heutiger Lobbyismus höhlt die Demokratie aus: Zehn Thesen zu Lobbyismus in Deutschland	8
Lobbyregister: Transparenz als Kernelement einer demokratischen Kontrolle von Lobbyismus	10
Seitenwechsel: Insiderwissen für die Lobbyarbeit	15
Parteienfinanzierung: Transparenz ermöglicht Kontrolle	20
Abgeordneten-Nebeneinkünfte: Eine Grauzone politischer Einflussnahme	27
Abgeordnetenkorruption: In Deutschland weitgehend straffrei	33
Ausblick: Konkrete Schritte statt Blockaden!	38

| Zusammenfassung

Unser Lobbyreport bilanziert die Entwicklungen im Bereich Lobbyismus in den Regierungsjahren 2009 bis 2013. In ausgewählten Bereichen haben wir Problemfälle der letzten Jahre und die politische Debatte über Lobbyregulierung untersucht. Wir zeigen auf, wo in Deutschland Nachholbedarf bei der Regulie-

rung von Lobbyismus besteht und welche Vorschläge blockiert wurden. Unser Lobbyreport bildet einen Auftakt: Auch die Initiativen oder Blockaden der nächsten Bundesregierung im Bereich Lobbyismus werden wir in ähnlicher Form auswerten.

| Lobbyregulierung als gesellschaftliche Zukunftsaufgabe

- Lobbyismus und Lobbyverflechtungen in Deutschland sind ein großes Problem: Das zeigen sowohl die zahlreichen Affären der letzten Jahre (u. a. Mövenpick-Spende, Steinbrücks Vortragstätigkeiten, von Kluedens Seitenwechsel) als auch die hohe Zahl an intransparenten Parteispenden, Nebeneinkünften und Seitenwechsel-Fällen.
- Politische Entscheidungen werden zunehmend durch personelle und finanzielle Verflechtungen und von finanzstarken Lobbygruppen geprägt. Zugleich spiegelt Lobbyismus bestehende gesellschaftliche Ungleichheiten wider. Benachteiligt sind dann vor allem diejenigen, die über weniger Ressourcen und Zugänge verfügen.
- Die Regulierung von Lobbyismus hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten. Das betrifft sowohl die Offenlegungspflichten bei der Parteienfinanzierung und bei Nebeneinkünften als auch Schranken bei Seitenwechseln und ein wirkungsvolles Gesetz zur Abgeordnetenkorruption. Gravierende Regelungslücken tragen dazu bei, dass viele Verflechtungen im Verborgenen bleiben oder nicht kontrolliert werden können. Auch die Auflagen zur Registrierung von Lobbyisten sind völlig veraltet (Stichwort Verbändeliste).
- Trotz Nachholbedarf bei der Regulierung von Lobbyismus hat die schwarz-gelbe Koalition Probleme ignoriert, Lösungsvorschläge blockiert und keine eigenen Ansätze vorgelegt. Affären blieben weitgehend folgenlos. Nur in einem der von uns untersuchten Themen – den Nebeneinkünften – gab es in der laufenden Legislaturperiode kleine Verbesserungen (zu den Themen siehe unten).
- Auch international steht die Bundesregierung in der Kritik: Sowohl bei der Parteienfinanzierung als auch bei der Abgeordnetenbestechung hat Deutschland den Rat der Staatengruppen gegen Korruption (GRECO) weitgehend ignoriert. In beiden Bereichen hat GRECO mittlerweile die zweite Stufe seines Mahnverfahrens eingeleitet.
- Eine neue Bundesregierung muss zeigen, dass sie das Problem Lobbyismus wirklich ernst nimmt. Schranken für und Kontrolle der Lobbyisten sind eine Voraussetzung für eine lebendige Demokratie. Lobbyregulierung ist damit eine weiterhin offene gesellschaftliche Zukunftsaufgabe.

| Schwarz-gelbe Blockaden: Schlechtes Zeugnis für die Bundesregierung

- **Lobbytransparenz:** Seien es verdeckte Lobbykampagnen oder Lobbyauseinandersetzungen um konkrete Gesetze – wer in Deutschland mit welchen Summen und welchen Auftraggebern politische Prozesse beeinflusst, bleibt häufig unsichtbar. Denn in Deutschland gibt es keine angemessenen Auflagen für Lobbytransparenz. Trotzdem hat Schwarz-Gelb alle Bemühungen zur Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters blockiert. Unsere Bewertung: Im Bereich Lobbytransparenz steht die Ampel auf Rot.
- **Seitenwechsel:** In den letzten Jahren gab es zahlreiche problematische Seitenwechsel auf allen Ebenen. Der Fall Eckart von Klueden sorgte am Ende der Legislaturperiode für Diskussionen über Karenzzeiten. Bis dahin war das Thema Seitenwechsel kaum Gegenstand politischer Debatten. Schwarz-Gelb tat sich auch hier durch Nichtstun hervor. Unsere Bewertung: Im Bereich Seitenwechsel steht die Ampel auf Rot.
- **Parteienfinanzierung:** Bedarf und Anlässe, die Parteienfinanzierung in Deutschland zu reformieren, gab es in die-

ser Legislaturperiode reichlich: die Mövenpick-Spende, die Rent-a-Rüttgers-Affäre und die vielen Fälle, bei denen die Offenlegungspflichten des Parteiengesetzes umgangen wurden. Außerdem kritisierte der Europarat die Praxis der deutschen Parteienfinanzierung. Trotzdem hat Schwarz-Gelb blockiert und keine weiteren Schritte in Richtung mehr Transparenz bei Parteispenden und Parteisponsoring unternommen. Unsere Bewertung: Im Bereich Parteienfinanzierung steht die Ampel auf Rot.

- **Nebeneinkünfte:** Nachdem sich jahrelang kaum etwas bewegt hatte, sorgte die öffentliche Aufmerksamkeit im Fall Steinbrück dafür, dass eine Reform der Nebeneinkünfte-Regelung durchgesetzt wurde. Schwarz-Gelb beschloss, dass Nebeneinkünfte nun in erweiterten Stufen offengelegt

werden müssen. Von einer vollständigen Transparenz sind die neuen Regeln aber noch weit entfernt. Unsere Bewertung: Im Bereich Nebeneinkünfte steht die Ampel auf Gelb.

- **Abgeordnetenkorruption:** Unter den G-20-Staaten sind Deutschland und Japan die einzigen Staaten, die die UN-Konvention gegen Korruption noch nicht umgesetzt haben. Trotz zahlreicher Proteste – selbst aus großen Unternehmen – haben Union und FDP keine klaren Regeln gegen Abgeordnetenbestechung geschaffen. Selbst eine fraktionsübergreifende Initiative, die von CDU-Rechtspolitiker Siegfried Kauder unterstützt wurde, blockte Schwarz-Gelb ab. Unsere Bewertung: Im Bereich Abgeordnetenkorruption steht die Ampel auf Rot.

| Einleitung

Ob Mövenpick-Spende an die FDP, Sponsoringaffären wie die um Jürgen Rüttgers oder Seitenwechsel von Politikern wie Eckart von Klaeden – das Thema Lobbyismus hat die schwarz-gelbe Koalition in den letzten vier Jahren kontinuierlich begleitet. Auch jenseits dieser Affären bot der Einfluss von Lobbyisten bei wichtigen Fragen immer wieder einen Anlass zu Kritik: bei der Finanzmarktregulierung, der Energiewende, dem Datenschutz oder Urheberrechtsfragen. Die Affären und Lobbyverwicklungen führten zu öffentlichen Diskussionen, wie Lobbyismus stärker reguliert und begrenzt werden kann.

Auch im Bundestag gab es reichlich kontroverse Debatten rund um das Thema Lobbyismus – von der Transparenz der Parteienfinanzierung über die Offenlegung von Nebeneinkünften bis zur Einführung eines Lobbyregisters. Doch die schwarz-gelbe Koalition weigerte sich meist, Probleme überhaupt anzuerkennen. Spätestens wenn es um konkrete Schritte ging, war die Reaktion immer gleich: Schwarz-Gelb blockierte. Lediglich bei den Abgeordneten-Nebeneinkünften beschloss die Koalition Verbesserungen bei den Offenlegungspflichten. Dies geschah unter dem Druck der Debatte um die Vortragseinkünfte von Peer Steinbrück.

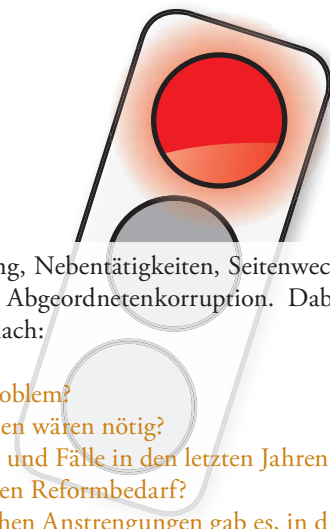
Das Ende dieser Legislaturperiode nehmen wir nun zum Anlass, einen kritischen Blick zurückzuwerfen. Unser Report zieht eine Bilanz der schwarz-gelben Politik im Bereich der Lobbyregulierung. Wir beleuchten die Handlungsfelder Lobbytransparenz,

Parteienfinanzierung, Nebentätigkeiten, Seitenwechsel von Spitzenpolitikern und Abgeordnetenkorruption. Dabei gehen wir folgenden Fragen nach:

- **Wo liegt das Problem?**
- **Welche Reformen wären nötig?**
- **Welche Affären und Fälle in den letzten Jahren verdeutlichen den Reformbedarf?**
- **Welche politischen Anstrengungen gab es, in diesen Bereichen voranzukommen?**

Den einzelnen Kapiteln haben wir zehn Thesen zum Lobbyismus vorangestellt. Angesichts immer stärkerer und vielfältiger Lobbyeinflüsse ist die Regulierung von Lobbyismus eine wichtige Zukunftsaufgabe. In Deutschland gibt es in dieser Frage Aufholbedarf: Transparenz und Schranken beim Lobbyismus sind wesentliche Grundlagen, damit unsere Demokratie nicht weiter ausgehöhlt wird.

Deshalb ist diese Bilanz ein Auftakt: Auch die nächsten Bundesregierungen werden wir danach bewerten, inwieweit es ihnen gelang, Lobbyismus zu regulieren und Transparenz herzustellen. Für die letzten vier Jahre ist unser Ergebnis so ernüchternd wie eindeutig: Schwarz-Gelb hat eine konstruktive Auseinandersetzung mit der Lobbyismus-Problematik versäumt und längst überfällige Reformen verhindert.



Heutiger Lobbyismus höhlt die Demokratie aus: Zehn Thesen zu Lobbyismus in Deutschland

1 Lobbyismus in Deutschland und der EU findet vor dem Hintergrund wachsender gesellschaftlicher Ungleichheiten und verfestigter Machtstrukturen statt. Diese spiegeln sich im Feld des Lobbyismus wider und sorgen für ungleiche Ausgangsbedingungen. Ohne politische Gegenkräfte oder institutionelle Schranken begünstigt diese ungleiche Verteilung der Ressourcen große, einflussreiche Akteure und gefährdet einen demokratischen, am Gemeinwohl orientierten Interessenausgleich. Das pluralistische Ideal einer ausgewogenen und gleichberechtigten Interessenvertretung, bei der sich praktisch von selbst das beste Argument durchsetzt, ist eine Illusion.

2 Lobbyismus in seiner gegenwärtigen Form benachteiligt diejenigen, die über weniger Ressourcen oder Zugänge verfügen. So droht etwa die wachsende Lobbyübermacht der Unternehmen und Wirtschaftsverbände, ökologische und soziale Belange an den Rand zu drängen. Auch Machtgefälle innerhalb und zwischen einzelnen Wirtschaftsbranchen führen zu unausgewogenen Entscheidungen. Ein Beispiel: Die Deregulierung des Finanzsektors – als eine der Ursachen der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise – wurde maßgeblich von der Finanzlobby vorangetrieben. Dennoch hat die gesamte Gesellschaft die Kosten der Krise zu tragen.

3 Der Lobbyismus ist vielfältiger, partikularer und professioneller geworden. Mit dem Regierungsumzug nach Berlin und der vertieften europäischen Integration hat sich die Landschaft der Lobbyakteure erweitert und diversifiziert. Die klassischen Verbände verlieren an Bedeutung. Stattdessen unterhalten viele große Unternehmen eigene Lobbybüros in Berlin, um direkt Einfluss zu nehmen. Viele spezialisierte und hochprofessionelle Lobbydienstleister verkaufen ihr Können an zahlungskräftige Kunden. Neben Lobbyagenturen mischen auch Anwaltskanzleien, Beratungsunternehmen oder intransparent finanzierte Denkfabriken im politischen Geschäft mit. An privaten Hochschulen bekommen Lobbyist/innen und solche, die es werden wollen, das Handwerkszeug moderner Lobbyarbeit vermittelt. Im Ergebnis ist Lobbyarbeit aufwändiger, teurer und undurchsichtiger geworden – dies begünstigt finanzstarke Akteure und erschwert politische Abwägungsprozesse.

4 Lobbyismus ist mehr als die direkte Beeinflussung politischer Entscheidungsträger: Wissenschaft, Medien und die breite Öffentlichkeit sind längst im Fokus von Lobby- und PR-Kampagnen. Lobbystrategien umfassen heute die gezielte

Ansprache relevanter Gruppen auch außerhalb der offiziellen Politik: Wissenschaftler/innen, Journalist/innen, Bürger/innen und selbst Kinder und Jugendliche. Dabei geht es darum, den politischen Diskurs langfristig zu beeinflussen. Es werden z. B. bestimmte Botschaften platziert („Sozial ist, was Arbeit schafft!“), oder das Image wird aufpoliert, um politischer Regulierung zu entgehen („Greenwashing“). Stimmungen und Trends zu einer konkreten politischen Entscheidungsfrage sollen gezielt verstärkt oder abgeschwächt werden. Journalist/innen werden dementsprechend mit interessengeleiteter Expertise und Gutachten bedrängt. Sie werden wie politische Entscheider/innen zu Reisen, Veranstaltungen und kostspieligen Events eingeladen. Wissenschaftler/innen und Hochschulen sind begehrte Partner für Lobbyisten und ihrerseits oft auf zusätzliche Finanzierung angewiesen. Und selbst vor der Schule machen Lobbyisten keinen Halt und beeinflussen schon Kinder mit Werbebotschaften – so zum Beispiel in Unterrichtsmaterialien oder Schulkooperationen.

5 Der Staat öffnet sich mehr und mehr für Lobbyeinflüsse. Angesichts vielfältiger und kleinteiliger Versuche der Einflussnahme müssten die demokratischen Institutionen auf Distanz achten und für ausreichende eigene Kapazitäten zur Abwägung unterschiedlicher Argumente und Interessen sorgen. In der Tendenz erleben wir das Gegenteil. Staat und Parteien binden private Akteure und Lobbyisten immer enger in Entscheidungsprozesse ein. Wenn politische Entscheidungen in Expertengremien und Kommissionen ausgelagert oder Gesetzestexte gleich vollständig von Anwaltsfirmen geschrieben werden, untergräbt der Staat seine Verantwortung für einen fairen und transparenten Interessenausgleich. Diese Entwicklungen sind zum einen Ausdruck grundlegender Machtverschiebungen zwischen Markt und Staat, deren strukturelle Ursachen in einer marktorientierten Globalisierung, Liberalisierung und Deregulierung liegen. Zum anderen entsprechen sie einem Staatsverständnis, nach dem Politik als Management betrieben wird und der Staat eher eine moderierende denn eine gestaltende Rolle hat. Triebkräfte dieses Staatsverständnisses wiederum sind diejenigen, die vom Politikoutsourcing profitieren.

6 Zunehmende finanzielle und personelle Verflechtungen gefährden die Unabhängigkeit demokratischer Institutionen und die Ausgewogenheit politischer Entscheidungen. Seitenwechsel ehemaliger Regierungsmitglieder, lukrative Nebentätigkeiten von Abgeordneten, externe Mitarbeiter/innen in

Trotz Glaskuppel oft intransparent – der Deutsche Bundestag



Quelle: Daniel Schwen, CC BY-SA 3.0

Ministerien oder das Outsourcing von Gesetzesformulierungen an private Anwaltskanzleien können zu Interessenkonflikten („Diener zweier Herren“) führen und privilegierte Zugänge für Einzelne schaffen. Politische Entscheidungen werden dann mit einem Seitenblick auf andere Arbeitgeber, Kunden oder Finanziere getroffen.

Die zunehmende Verlagerung vieler wichtiger Entscheidungen nach Brüssel führt zu einem strukturellen Vorteil für starke Lobbyakteure. Die Ausgestaltung der europäischen Institutionen erschwert gleichberechtigte Zugänge. Zum einen führt der relativ kleine Brüsseler Verwaltungsapparat dazu, dass Kommissionsbeamte häufig auf Vorschläge externer „Expert/innen“ zurückgreifen. Um Lücken in der fachlichen Kompetenz zu schließen, greift die Kommission auf etwa 800 Beratungsgremien zurück. Viele davon sind unausgewogen besetzt und bieten Lobbygruppen damit die Möglichkeit, bereits sehr frühzeitig auf europäische Gesetze einzuwirken. Im EU-Parlament gibt es keinen wissenschaftlichen Dienst, wie er im Bundestag existiert. Das Fehlen einer klassischen Opposition mit ihrer Kontrollfunktion, eine schwach ausgeprägte europäische Öffentlichkeit sowie mangelnde demokratische Beteiligungsmöglichkeiten erleichtern die Lobbyarbeit außerhalb des Blickfeldes öffentlicher Kontrolle und Kritik.

Intransparenz erschwert demokratische Kontrollmöglichkeiten. Lobbyismus ist in Deutschland weitgehend intransparent. Es gibt keine gesetzlichen Offenlegungspflichten, denen sich Lobbyisten unterwerfen müssen. Schwache Transparenzregeln lassen privilegierte Zugänge und Einflussnahme aus dem Blick der Öffentlichkeit geraten. Ohne Transparenz schwindet der Raum für Kritik und Protest. Intransparenz verschafft vor allem denen Vorteile, die über informelle Wege

– wie etwa gute Kontakte – einen Informationsvorsprung erlangen können. Intransparenz ermöglicht außerdem unlautere Methoden wie die Einrichtung von Tarnorganisationen oder vorgetäuschte Bürgerproteste.

Bürgerinnen und Bürger stehen dem Lobbyismus weitaus kritischer gegenüber als ihre (Volks-)Vertreter/innen. Finanzielle Verflechtungen, fliegende Seitenwechsel und intransparente Entscheidungen mit dem Geruch nach einseitiger Einflussnahme – in der Öffentlichkeit wird die Nähe zwischen Politiker/innen und Lobbyisten sehr negativ bewertet. Dennoch ist die Bereitschaft für grundlegende Veränderungen auf Seiten der Parteien gering. Sich mit konkreten Schritten für mehr Demokratie und Transparenz zu beschäftigen, ist unbequem und schadet den eigenen Machtinteressen. Affären werden zu Parteiengeplänkel und geraten nach Ende der medialen Aufmerksamkeit schnell wieder in Vergessenheit. Eine grundlegende Auseinandersetzung mit dem heutigen Lobbyismus, seinen Methoden und den zugrundeliegenden Machtverschiebungen unterbleibt. Durch diese Folgenlosigkeit bleiben die politischen Rahmenbedingungen für Lobbyismus in Deutschland weit hinter den realen Entwicklungen zurück. Die sich dadurch öffnende Schere gefährdet die Demokratie.

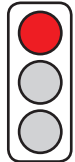
Die Demokratie ist in Gefahr – Lobbyregulierung ist eine Zukunftsaufgabe. Die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte weisen in eine gefährliche Richtung. Demokratie droht zu einer leeren Hülle zu werden, in der zwar den formalen Anforderungen an demokratische Entscheidungen entsprochen wird, die Inhalte jedoch abseits davon durch kleine Elitezirkel geprägt werden (Stichwort „Postdemokratie“). Es gilt, der politischen Apathie vieler und der privilegierten Gestaltungsmacht weniger eine lebendige Demokratie entgegenzusetzen.

Lobbyregister: Transparenz als Kernelement einer demokratischen Kontrolle von Lobbyismus

Lobbyismus vollzieht sich immer noch weitgehend jenseits des öffentlichen Blickfeldes. Oft lassen sich Lobbyeinflüsse erst im Nachhinein an den Politikergebnissen ablesen – und selbst dann bleiben wesentliche Akteure vielfach unbekannt. Auch bleibt unsichtbar, welche Ressourcen mobilisiert werden, um eine bestimmte politische Entscheidung durchzusetzen oder zu verhindern. In den letzten vier Jahren wurde zwar mehrmals im Bundestag über Transparenzpflichten für Lobbyisten diskutiert. Konkret ging es dabei um ein Lobbyregister, in das sich alle Lobbyist/innen und Lobbyorganisationen eintragen sollen,

u. a. mit Angaben zu ihren Auftraggebern und ihrer Finanzierung. Schwarz-Gelb verneinte jedoch jeden Handlungsbedarf und lehnte konkrete Schritte konsequent ab.

→ Unsere Bewertung der schwarz-gelben Politik der letzten Jahre: Schwarz-Gelb hat beim Thema Lobbytransparenz blockiert.



Das Problem: Lobbyaktivitäten im Dunkeln

In Deutschland gibt es keine verlässlichen Daten über die Zahl der Lobbyistinnen und Lobbyisten in Berlin, geschweige denn über die Summen, die für Lobbyarbeit ausgegeben werden. Anders als etwa in den USA oder seit Kurzem auch in Österreich gibt es kein verpflichtendes Lobbyregister, das Lobbyarbeit und deren Ungleichgewichte sichtbar macht. Dies erschwert die demokratische Kontrolle des Lobbyismus.

Auch die genaue Finanzierung einzelner Lobbyorganisationen ist immer wieder undurchsichtig. Mehr Transparenz wäre wichtig, um verdeckte oder manipulative Einflussnahme zu verhindern bzw. aufzudecken. Um sich mehr Glaubwürdigkeit zu verschaf-

fen, versuchen einzelne Lobbykampagnen, sich einen neutralen oder zivilgesellschaftlichen Anstrich zu geben. Ein Lobbyregister würde deutlich machen, wer die tatsächlichen Initiatoren und Finanziers von Lobbykampagnen sind.

Ein Register kann zudem Recherchen zu politischer Korruption erleichtern, da die relevanten Akteure und eingesetzten Lobbybudgets sowie auffällige Veränderungen leichter erkennbar sind. Auch Interessenkonflikte und Verflechtungen ließen sich besser erkennen, etwa wenn ehemalige Entscheidungsträger oder scheinbar unabhängige Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.

Affären und Fälle aus den letzten vier Jahren: ein Lobbyregister ist nötig

Bahn unter falscher Flagge – ein Fall verdeckter Lobbyarbeit

Kurz vor der Bundestagswahl 2009 legte LobbyControl eine verdeckte PR- und Lobbykampagne der Deutschen Bahn für die Bahnprivatisierung aus dem Jahr 2007 offen. Die Deutsche Bahn hatte die Lobbyagentur *European Public Policy Advisers GmbH* (EPPA) für PR-Maßnahmen angeheuert, bei denen Urheber oder Auftraggeber nicht erkennbar waren (sogenannte „No Badge“-Aktivitäten).¹ Die EPPA GmbH beauftragte ihrerseits die Berliner Denkfabrik *Berlinpolis* mit der Durchführung der konkreten Aktivitäten. Berlinpolis organisierte u. a. eine Konferenz mit dem damaligen Bundesverkehrsminister Tiefensee sowie „40 Spitzen-

vertretern aus öffentlichen Institutionen und der Wirtschaft“². Tiefensee erklärte im Mai 2009, dass die Teilnahme an der Veranstaltung „in völliger Unkenntnis der Manipulationen von Berlinpolis“³ geschehen sei. Das Beispiel zeigt, dass auch für politische Entscheidungsträger nicht immer klar ist, mit wem sie es zu tun haben.

Kurz darauf konnten wir zeigen, dass die involvierte Denkfabrik Berlinpolis auch verdeckt für den Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie tätig war, um die Debatte um Bio- bzw. Agrarsprit zu beeinflussen. Dabei organisierte die Denkfabrik ebenfalls eine Podiumsdiskussion mit mehreren Abgeordneten.⁴

¹ Sogenannte „No badge“-Aktivitäten bezeichnen Öffentlichkeitsmaßnahmen wie Meinungsumfragen, Leserbriefe, Beiträge in Online-Foren, vorproduzierte Medienbeiträge und Blog-Beiträge, bei denen Urheber oder Auftraggeber nicht erkennbar sind. Weitere Details zu dem Fall finden sich in dem LobbyControl-Bericht „Jenseits des öffentlichen Interesses“ vom 5.6.2009 unter <http://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/die-verdeckte-einflussnahme-der-deutschen-bahn.pdf> (5.6.2013).

² „Spitzenvertreter aus öffentlichen Institutionen und Unternehmen diskutieren auf Einladung von mm1 Consulting und berlinpolis auf dem Public Sector Summit in Berlin“. In: mm1-consulting.de, 30.11.2007. <http://mm1-consulting.de/de/presse/spitzenvertreter-aus-politik-und-wirtschaft-auf-public-sector-summit-von-mm1.html> (05.06.2013). <http://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/die-verdeckte-einflussnahme-der-deutschen-bahn.pdf> (5.6.2013).

³ Pressemitteilung Nr. 119/2009 des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 28.5.2009. <http://mm1-consulting.de/de/presse/spitzenvertreter-aus-politik-und-wirtschaft-auf-public-sector-summit-von-mm1.html> (05.06.2013).

⁴ Vgl. „Erneut verdeckte Meinungsmache – Heute: Biosprit“. In: [LobbyControl.de](http://www.lobbycontrol.de), 10.7.2009, <https://www.lobbycontrol.de/2009/07/erneut-verdeckte-meinungsmache-heute-biosprit/> (6.6.2013).

Beide Fälle sorgten zwar medial für Aufsehen, und die beteiligten Akteure wurden vom Deutschen Rat für Public Relations gerügt.⁵ Allerdings spielten sie nach der Bundestagswahl im September des gleichen Jahres keine Rolle mehr.

Bei verdeckten Aktivitäten wie diesen geht es meist um Glaubwürdigkeit bei kontroversen Themen: Wenn eine scheinbar unabhängige Initiative sich für die Bahnprivatisierung oder für Agrosprit ausspricht, erscheint das glaubwürdiger, als wenn die Informationen von den betroffenen Unternehmen kommen. In einem Lobbyregister müssten Lobbyorganisationen ihre Auftraggeber und Finanzierung offenlegen. Das würde auch für Denkfabriken gelten, sofern sie wie in den obigen Beispielen direkt an Lobbyaktivitäten beteiligt sind.

I Intransparenz: Von der Gesundheitspolitik zu Rüstungsexporten

Nach dem Bahnskandal kam kein weiterer Skandal dieses Kalibers ans Licht. Allerdings gab es eine Vielzahl von Fällen, in denen mehr Lobbytransparenz nicht nur wünschenswert, sondern notwendig gewesen wäre. Einige Beispiele:

Gesundheitspolitik: Im Juni 2008 wurde das Aktionsbündnis „meine Wahl!“ ins Leben gerufen. Die Initiative wehrte sich gegen eine Reform im Gesundheitssektor: Krankenkassen sollten verpflichtet werden, die Versorgung mit medizinischen Hilfsmitteln frei auszuschreiben.⁶ Unter dem Motto „Mein Hilfsmittel, mein Leben“ trat das Bündnis als „Zusammenschluss von Menschen mit Behinderung, Selbsthilfevereinigungen, Hilfsmittelherstellern und Versorgungspartnern“⁷ auf. Nach der Wahl 2009 bekamen alle Mitglieder des Gesundheitsausschusses im Bundestag ein Informationspaket des Bündnisses zugesandt.⁸

Gesteuert wurde die Initiative von der PR-Agentur Weber Shandwick. Der eigentliche Initiator war der Bundesverband Medizintechnik (BVMed). Als Verband der Hersteller medizinischer Hilfsmittel hatte der BVMed großes Interesse daran, mögliche Umsatz- und Gewinneinbußen durch die Reform zu verhindern. In der Auflistung der Unterstützer wurde der Bundesverband Medizintechnologie als einer unter vielen aufgeführt, jedoch wurde verschwiegen, dass er der Initiator und Hauptsponsor des Bündnisses war. Nach außen sollte die Initiative als Betroffenen- und Patientenbündnis erscheinen.



Quelle: Miriam Faulwetter/LobbyControl

Übergabe unseres von 8.700 Menschen unterzeichneten Appells für ein verpflichtendes Lobbyregister an Hermann Otto Solms. Herr Solms nahm die Unterschriften stellvertretend für alle Bundestagsabgeordneten am 17. Dezember 2009 entgegen.

Im Herbst 2010 prüfte der PR-Rat daher, ob es sich bei „meine Wahl!“ um eine verdeckte „Pseudobürgerinitiative“ handelte. Da Weber Shandwick als Agentur sichtbar war, sprach der Rat keine Verwarnung aus, sondern begnügte sich mit der Empfehlung, in der öffentlichen Darstellung Initiatoren, finanzielle Förderer, Mitglieder und Unterstützer der Kampagne klar zu unterscheiden und deutlich zu nennen.⁹ Der BVMed folgte dem Ratschlag. Allerdings hatte die Initiative zu diesem Zeitpunkt ihr Ziel bereits erreicht: Der Bundestag hatte die Reform längst gekippt. Für die Öffentlichkeit ist die genaue finanzielle Beteiligung der einzelnen Partner nach wie vor intransparent.¹⁰

Rüstungspolitik: Seit Jahren wird über Rüstungsexporte und die Beschaffung von Waffen durch die Bundeswehr heftig debattiert. Dabei ist völlig undurchsichtig, wer in welchem Umfang Lobbyarbeit für den Export und die Beschaffung von Rüstungsgütern macht – sowohl von Seiten der Rüstungsfirmen als auch von der der interessierten Käufer. Ein Lobbyregister würde die Beteiligten sichtbar machen und auch zeigen, welche ehemaligen Politiker/innen und Ex-Militärs dabei eingebunden sind.¹¹

⁵ Vgl. „Verdeckte PR – Rüge für den VDB, die EPPA GmbH und Berlinpolis“. In: LobbyControl.de, 25.11.2009, <https://www.lobbycontrol.de/2009/11/verdeckte-pr-ruge-fur-den-vdb-die-eppa-gmbh-und-berlinpolis/> (6.5.13) und „PR-Rat spricht dritte Rüge im Bahn-Skandal aus“. In: LobbyControl.de, 16.9.2009, <https://www.lobbycontrol.de/2009/09/pr-rat-spricht-dritte-ruge-im-bahn-skandal-aus/> (5.6.2013). Der Rat für Public Relations (PR-Rat) ist ein freiwilliges Selbstkontrollgremium der PR-Branche.

⁶ Konkret handelte es sich um das „Gesetzliche Krankenversicherung-Wettbewerbsstärkungsgesetz“ (GKV-WSG) als Teil der Gesundheitsreform der damaligen großen Koalition.

⁷ Vgl. Deutscher Rat für Public Relations (2010): „Beschwerdekammer II – Akte 05/2010, Weber Shandwick/BVMed - Ratsbeschluss“. Online unter: http://www.drpr-online.de/upload/download_s_121upl_file/DRPR_Weber%20Shandwick_BVMed_Beschluss_101103.pdf (5.6.2013). Siehe dazu auch den Blogbeitrag „BVMed benutzt Patientenverbände“, 27.6.2008, unter <http://gesundheitsblogger.de/stories/1162858/> (5.6.2013).

⁸ Vgl. „Fast echt betroffen“. In: ZEIT Online, 12.5.2010, <http://www.zeit.de/2010/19/Patienten-Lobbyismus> (6.6.2013).

⁹ Vgl. Deutscher Rat für Public Relations (2010): „Beschwerdekammer II – Akte 05/2010, Weber Shandwick/BVMed - Ratsbeschluss“. Online unter: http://www.drpr-online.de/upload/download_s_121upl_file/DRPR_Weber%20Shandwick_BVMed_Beschluss_101103.pdf (5.6.2013).

¹⁰ Mehr Informationen zu dem Fall finden sich in der Lobbypedia unter: https://www.lobbypedia.de/wiki/Bundesverband_Medizintechnologie (6.6.2013).

¹¹ Im Lobbyregister eingetragene Organisationen müssten angeben, welche ehemaligen Politiker/innen und Staatsbediensteten, in diesem Fall hohe Militäranghörige, bei ihnen angestellt sind.

Seitenwechsel: Ob Gerhard Schröder oder Joschka Fischer¹², ehemalige Politiker/innen engagieren sich immer wieder öffentlich für bestimmte Anliegen. Dabei bleibt oft unklar, ob sie das aus eigenem Antrieb, gewissermaßen als „Elder Statesmen“, tun oder ob das Engagement auf einen Kunden oder Auftraggeber zurückgeht. Ein Beispiel dafür ist der frühere Außenminister Hans-Dietrich Genscher. Er ist Ehrenvorsitzender des Aufsichtsrats der Lobby- und PR-Agentur WMP Eurocom¹³ und ebenfalls Ehrenvorsitzender des Beirates der Agentur Consultum Communications, in dem sich auch Ex-Wirtschaftsminister Michael Glos engagiert.¹⁴ Consultum Communications ist zum Beispiel im Auftrag der Regierung Aserbaidschans tätig, um das internationale Image des Landes zu verbessern. Und sowohl Genscher als auch Glos helfen bei der Imagepflege mit, etwa durch die Teilnahme an Veranstaltungen oder Reisen nach Aserbaidschan.¹⁵

In einem Lobbyregister müssten Lobbyorganisationen offenlegen, welche Personen für sie Lobbyarbeit betreiben. So würde auch deutlich, welche ehemaligen Politiker/innen sie engagiert haben. Die vielfältigen Beratungs- und Lobbytätigkeiten ehemaliger Politiker/innen könnten klar zugeordnet werden können.

I **Transparenz fehlt in allen Politikfeldern**

Dies sind nur einige Schlaglichter auf Fälle aus den letzten Jahren. Die Liste ließe sich verlängern: Im Rahmen der Energiewende wäre es hilfreich – auch für politische Entscheider/innen – genauere Angaben über das gesamte Feld der beteiligten Lobbyisten und deren Budgets zu haben.¹⁶ In den USA und der EU ist sichtbar, wie Internetkonzerne wie Facebook oder Google ihre Lobbyausgaben in den letzten Jahren massiv gesteigert haben. Für Deutschland liegen solche Daten nicht vor. Dabei wäre es gut zu wissen, wie intensiv Lobbyarbeit etwa im Bereich Datenschutz betrieben wird oder was die Internetfirmen im Vergleich zum Springerkonzern und den anderen Zeitungsverlegern in Lobbyarbeit rund um das umstrittene Leistungsschutzrecht investiert haben. Auch hätte ein Lobbyregister gezeigt, welche Verbände und Unternehmen sich bemühten, auf die Meldegesetzreform einzuwirken. Diese hätte es Unternehmen erheblich erleichtert, an die Daten der Melderegister zu gelangen, wäre sie nicht im Bundesrat noch verändert worden.¹⁷

Die Beispiele zeigen, dass sich mit einem Lobbyregister besser nachvollziehen ließe, welche Entscheidungen mit welchen Lobbyaktivi-

täten in Verbindung stehen und wo die Gefahr einer besonders einseitigen Interessendurchsetzung droht. Diese Informationen würden es politischen Entscheider/innen und der Öffentlichkeit ermöglichen, Lobbyeinflüsse auf der Grundlage umfassender Informationen zu reflektieren und besser bewerten zu können.

DER FALL JENS SPAHN: FINANZIELLE VERFLECHTUNGEN ZWISCHEN ABGEORDNETEN UND LOBBYORGANISATIONEN

Ein Lobbyregister kann auch wichtige Informationen über Verflechtungen zwischen politischen Entscheider/innen und Lobbyakteuren liefern und damit zur Aufklärung beitragen. Das zeigt das Beispiel des CDU-Gesundheitspolitikers Jens Spahn. Spahn hielt jahrelang indirekt Anteile an der Lobbyagentur politas, wie erst im November 2012 durch Recherchen des Magazins Focus bekannt wurde.¹⁸ Spahn gründete demnach 2006 mit einem befreundeten Pharmedikanten, Max Müller, und dem damaligen Leiter seines Abgeordnetenbüros, Markus Jasper, eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), die wiederum politas verwaltete.

Spahns Beteiligung blieb für die Öffentlichkeit verborgen, da er sie nach den Verhaltensregeln des Bundestages nicht offenlegen musste (siehe Kapitel Nebentätigkeiten). Während er also als Abgeordneter im Gesundheitsausschuss saß, verdiente er gleichzeitig mit Lobbyarbeit im Gesundheitsbereich zusätzliches Geld.

Mit einem Lobbyregister ließe sich leicht überprüfen, für welche Kunden politas arbeitete und welche Überschneidungen es zu Spahns politischer Tätigkeit gab. Ohne Register bleiben diese Fragen offen, denn Jens Spahn und seine Partner gaben auf Nachfragen nach den Kunden keine Antwort.¹⁹

¹² Mit Joschka Fischer & Company verfügt der ehemalige grüne Außenminister über eine eigene Lobbyagentur. Für welche Kunden die Agentur tätig ist, bleibt ohne Lobbyregister unbekannt. Mehr Informationen gibt es in der Lobbypedia: https://lobbypedia.de/wiki/Joschka_Fischer (6.6.2013).

¹³ Vgl. WMP Eurocom Aufsichtsrat unter <http://www.wmp-ag.de/aufsichtsrat.php> (6.6.2013).

¹⁴ Vgl. Consultum Communications Beirat unter http://www.consultum.de/index.php?de_beirat (6.6.2013).

¹⁵ Glos und Genscher nahmen an der Feier zum 20. Jahrestag der Unabhängigkeit Aserbaidschans teil. Siehe dazu „Diktators Traum“. In: Spiegel 01/2012, online unter: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-83422496.html> (6.6.2013).

¹⁶ Im Bereich der Klimapolitik etwa ist nach wie vor unbekannt, wer die deutschen Klimaskeptiker-Organisationen finanziert: Das 2007 gegründete Europäische Institut für Klima und Energie (EIKE) oder das Institut für Unternehmerische Freiheit (iuf) veröffentlichen keine detaillierten Angaben zu ihren Geldgebern.

¹⁷ Der Stern-Reporter Hans-Jürgen Tillack hat die Lobbyaktivitäten der Adresshändler und Inkassounternehmen in einem Artikel genauer unter die Lupe genommen: <http://www.stern.de/politik/deutschland/umstrittenes-meldegesetz-die-union-und-ihre-adresshungrigen-lobbyisten-1858828.html> (6.6.2013).

¹⁸ Vgl. „Im Nebenjob Abgeordneter“, Focus vom 26.11.2012, Ausgabe 48, S. 28–32. Online unter: http://www.focus.de/politik/deutschland/tid-28335/politik-im-nebenjob-abgeordneter_aid_867815.html.

¹⁹ Auch auf Nachfrage bekamen wir vom Büro Spahn keine detaillierten Auskünfte, sondern lediglich eine allgemeine Stellungnahme, die die Frage nach den Kunden von politas im Gesundheitssektor offenlässt. Die Stellungnahme ist auf Jens Spahns Internetseite abrufbar: <http://www.jens-spahn.de/index.php?ka=1&ska=2&idn=589> (6.6.2013). Von Spahns Geschäftspartnern Markus Jasper und Max Müller erhielten wir keine Antworten auf unsere Fragen.

I Reaktionen aus der Politik: Schwarz-Gelb sieht keinen Handlungsbedarf

Der Bahn/Berlinpolis-Skandal sorgte medial für großes Aufsehen. Als Reaktion auf den Skandal übergab LobbyControl im Dezember 2009 nach der Bundestagswahl 8.700 Unterschriften für ein verpflichtendes Lobbyregister an den Vizepräsidenten des Deutschen Bundestags, Hermann Otto Solms (FDP) – stellvertretend für alle Bundestagsfraktionen. Der Petitionsausschuss behandelte den Appell zusammen mit einer weiteren Petition für ein Lobbyregister. Im Januar 2011 lehnte er es mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP ab, in der Sache weiter tätig zu werden.²⁰

I Anträge der Opposition abgelehnt

Auch in der restlichen Legislaturperiode hat Schwarz-Gelb keine Anstrengungen unternommen, mehr Transparenz bei Lobbyisten herzustellen. Im Gegenteil: Jede Initiative aus der Opposition dazu wurde blockiert. Die drei Oppositionsfraktionen entwickelten jeweils eigene Vorschläge für ein verpflichtendes Lobbyregister und brachten sie per Antrag in den Bundestag ein.²¹ Alle Anträge sahen finanzielle Offenlegungspflichten und Sanktionen bei Falschangaben vor. Die Anträge von Grünen und

Linken wurden am 7.4.2011 gemeinsam im Bundestag diskutiert.²² Die Koalitionsabgeordneten lehnten die Vorschläge in der Plenardebatte ab.

Die Debatte offenbarte große Unkenntnis über die Funktion und Wirkung eines Lobbyregisters: Manfred Behrens (CDU) behauptete etwa, es gäbe bereits ein Lobbyregister. Gemeint war die Verbändeliste, zu der er ausführte: „Diese öffentliche Liste ist 800 Seiten stark. Wo fehlt es da an Transparenz? Sie können Anschriften in Erfahrung bringen. Sie bekommen Namen von Geschäftsführern geliefert. Sie erhalten sogar Telefonnummern und E-Mail-Adressen.“²³ An Transparenz fehlt es schon allein deshalb, weil nur Verbände in der Liste stehen – unabhängig davon, wie viele Seiten sie hat. Und die Anschrift oder die Telefonnummern sind kaum relevante Angaben, sie lassen sich in der Regel auch ohne Liste leicht finden.

I Verbändeliste ist kein Lobbyregister

Finanzielle Hintergründe oder genaue Angaben zum Zielbereich der Lobbyarbeit enthält die Verbändeliste hingegen nicht. Genau das wäre aber notwendig, um umfassende Transparenz herzustellen und verdeckte Lobbyarbeit wenn nicht zu verhindern, so doch massiv zu erschweren. Die Notwendigkeit dafür bestritt in der Debatte Bernhard Kaster (CDU), der angab: „Wir wissen doch alle, mit wem wir sprechen, wer uns gegenüber sitzt [...]“²⁴ Dass das nicht immer der Fall ist, zeigt zum Beispiel die oben zitierte Aussage des Ex-Ministers Tiefensee. Ihm war nach eigenen Angaben nicht bekannt, dass er mit seiner Teilnahme an einer Veranstaltung in Lobbytätigkeiten von Berlinpolis eingebunden wurde (siehe Abschnitt „Affären und Fälle aus den letzten vier Jahren“). Zudem geht es nicht nur darum, für die Abgeordneten Transparenz herzustellen, sondern auch und insbesondere für die Öffentlichkeit.

Im Juli 2011 wurde schließlich über den Antrag der SPD-Fraktion zur Einführung eines Lobbyregisters diskutiert. Die Redner/innen der Koalition wiesen den Antrag mit ähnlichen Argumenten zurück.²⁵ Aktuell befinden sich die drei Oppositionsanträge immer noch in der Beratung im Innenausschuss. Eine Beschlussfassung wurde mehrmals vertagt (Stand: 3.6.2013). Eigene Vorschläge oder Ideen, wie Lobbyismus in Deutschland transparenter werden könnte, hat Schwarz-Gelb nicht entwickelt. Die schwarz-gelbe Koalition hat gezeigt, dass ihr trotz gelegentlicher Lippenbekenntnisse Transparenz beim Lobbyismus kein echtes Anliegen ist.

Lobbyausgaben und Zahl der Lobbyisten in den USA

	Lobbyausgaben in Mrd. Dollar	Anzahl der Lobbyisten
2003	2,05	12916
2004	2,18	13170
2005	2,42	14073
2006	2,62	14504
2007	2,86	14847
2008	3,30	14219
2009	3,50	13802
2010	3,55	12971
2011	3,33	12714
2012	3,30	12398

Die Angaben beruhen auf Berechnungen des Center for Responsive Politics vom 23. April 2013. – Für Deutschland liegen vergleichbare Zahlen nicht vor.

²⁰ Vgl. „Keine Transparenz: Appell für Lobbyregister abgelehnt“. In: LobbyControl.de, 7.2.2011, <https://www.lobbycontrol.de/2011/02/keine-transparenz-appell-fur-lobbyregister-abgelehnt/> (6.6.2013).

²¹ Antrag der Fraktion DIE LINKE: „Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters“. 9.6.2010. Drucksache 17/2096, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/020/1702096.pdf> (6.6.2013). Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten einführen“. 7.7.2010. Drucksache 17/2486, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/024/1702486.pdf> (6.6.2013) Antrag der Fraktion der SPD „Interessenvertretung sinnvoll regeln – Lobbyismus transparent machen“. 5.7.2011. Drucksache 17/6442, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/064/1706442.pdf> (6.6.2013).

²² Protokoll der 102. Sitzung des Bundestages, TOP 6, 7.4.2011, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17102.pdf#P.11678> (6.6.2013).

²³ Ebd., S. 11687.

²⁴ Ebd., S. 11680.

²⁵ Protokoll der 120. Sitzung des Bundestages, 7.7.2011, TOP 6a-c, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17102.pdf#P.11678> (6.6.2013).

Die Ampel steht auf rot

Die schwarz-gelbe Koalition hat nicht nur keine Initiative für mehr Lobbytransparenz ergriffen, sondern von vornherein bestritten, dass Verbesserungen notwendig sind. Dabei zeigten mehrere konkrete Fälle irreführender oder zumindest intransparenter Lobbyarbeit den Handlungsbedarf

deutlich auf. Internationale Beispiele zeigen, dass ein Lobbyregister funktioniert und einen Mehrwert für die Demokratie darstellt. Die Ampel zur Bewertung der Koalition beim Thema Lobbytransparenz steht deshalb auf Rot.

HINTERGRUND: DIE GELTENDEN, SCHWACHEN TRANSPARENZREGELN FÜR LOBBYISTEN

Seit 1972 führt der Bundestag eine Liste, in die sich Verbände eintragen können. Mit der Registrierung sind jedoch laut Bundestag „keine Rechte und auch keine Pflichten verbunden“²⁶. Zwar ist immer wieder zu hören, ein Verband müsse in der Liste stehen, um bei Anhörungen im Parlament gehört werden zu können. Das stimmt jedoch nicht. Der Geschäftsordnungsausschuss entschied bereits 1979, dass eine Registrierung keine Voraussetzung für die Teilnahme an einer Anhörung ist.²⁷

Registrierte Verbände können bis zu fünf Hausausweise für den Bundestag beantragen, die ihnen einen freien Zugang zu den Räumlichkeiten des Bundestages ermöglichen. Unregistrierte Verbände, Unternehmen, Lobbyagenturen und Rechtsanwaltskanzleien können diese Hausausweise allerdings ebenfalls bekommen, indem sie sich direkt an eine der Fraktionen im Bundestag wenden – ohne Registrierung oder sonstige Transparenzpflichten.

Die Verbändeliste wird manchmal fälschlicherweise als Lobbyregister bezeichnet. Da sie jedoch auf Verbände beschränkt ist, erfasst sie einen großen Teil der Lobbyakteure gar nicht: Unternehmen, PR-Agenturen, Denkfabriken, Anwaltskanzleien und selbständige Lobbyisten. Weiterhin enthält sie keinerlei Finanzdaten, die für umfassende Transparenz jedoch unverzichtbar sind. Auch die Namen der Einzellobbysten und ihre Auftraggeber (bzw. Kunden) werden nicht benannt. Diese Beschränkungen zusammen mit dem freiwilligen Charakter machen die Liste zu keinem geeigneten Instrument, um Transparenz herzustellen.

UNSERE FORDERUNG: ERSATZ DER VERBÄNDELISTE DURCH EIN UMFASSENDES LOBBYREGISTER!

Die Verbändeliste stammt aus einer Zeit, als die Verbände tatsächlich noch die zentralen Lobbyakteure waren. Den jüngeren Entwicklungen der Lobbyszene wird sie nicht mehr gerecht. Verbände sind längst nicht mehr die einzigen oder wichtigsten Lobbyakteure.

→ **Wir fordern: Angesichts der gewachsenen Vielfalt der Lobbyorganisationen und veränderter Lobbystrategien muss die Verbändeliste durch ein zeitgemäßes, umfassendes und verpflichtendes Lobbyregister ersetzt werden.**

Ein wirksames Lobbyregister muss mindestens folgende Kriterien erfüllen und sowohl Lobbyaktivitäten mit Bezug auf das Parlament als auch auf Regierung bzw. Verwaltung abdecken:

- Lobbyist/innen müssen sich namentlich registrieren und Angaben zu ihren Auftraggebern machen. Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken und Unternehmen müssen ihre Lobbyausgaben und ggf. ihre Finanzquellen offenlegen sowie das Feld/das Gesetz, auf das ihre Lobbyarbeit zielt. Lobbyagenturen und Rechtsanwaltskanzleien müssen ihre Lobbykunden und den jeweiligen Auftragswert ausweisen.
- Das Register muss regelmäßig aktualisiert werden und online einsehbar und durchsuchbar sein.
- Die Angaben müssen von einer unabhängigen Stelle regelmäßig auf ihre Richtigkeit überprüft werden. Bei Falschangaben oder Verletzungen der Registrierungspflicht müssen wirksame Sanktionen verhängt werden können.²⁸

²⁶ Vgl. "Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter". In: bundestag.de, <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/index.html> (6.6.2013).

²⁷ Es handelt sich um eine nicht-öffentliche Auslegungsentscheidung des Geschäftsordnungsausschusses.

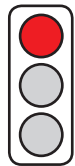
²⁸ Detaillierte Kriterien für ein funktionsfähiges und wirkungsvolles Lobbyregister finden sich in unserem Positionspapier. Online abrufbar unter: http://www.lobbycontrol.de/download/Lobbyismus-Transparenz_Positionen.pdf.

| Seitenwechsel: Insiderwissen für die Lobbyarbeit

Gerhard Schröders Wechsel aus dem Amt des Bundeskanzlers zum Unternehmen Nord Stream löste im Jahr 2005 eine Welle der Empörung aus. Denn Nord Stream wurde unter anderem vom russischen Staatskonzern Gazprom gegründet. Als Kanzler hatte er sich bereits für das Nord-Stream-Großprojekt Ostsee-Pipeline eingesetzt – das schien er sich nun vergoldet zu haben. In der laufenden Legislaturperiode sorgte jüngst der bevorstehende Wechsel des Staatsministers Eckart von Klaeden zur Daimler AG für Aufsehen. Zudem gab es weitere problematische Seitenwechsel – aber nur wenig parlamentarische Aktivitäten zu dem Thema. Nach Schröders Gang durch die Drehtür hatte auch die

FDP – damals noch aus der Opposition heraus – einen eigenen Antrag zur stärkeren Regulierung von Seitenwechseln gestellt.¹ Doch in den letzten vier Jahren verhinderte Schwarz-Gelb alle Versuche, problematische Seitenwechsel stärker zu kontrollieren.

→ Unsere Bewertung der schwarz-gelben Politik der letzten Jahre: Schwarz-Gelb hat beim Thema Seitenwechsel blockiert.



| Das Problem: Der lukrative Gang durch die Drehtür

Seitenwechsel sind ein häufiges und typisches Phänomen des Lobbyismus. Politiker/innen und hochrangige Mitarbeiter/innen aus Ministerien wechseln aus ihrem Amt oder Mandat zu Unternehmen und Interessenverbänden und übernehmen dort Lobbytätigkeiten. Zuweilen werden sie dann in Bereichen tätig, für die sie zuvor in ihrer politischen Funktion zuständig waren. Sie wechseln also auf die andere Seite des Verhandlungstisches und sitzen nun ihrem Nachfolger gegenüber. Diese Wechsel erfolgen oft direkt nach Beendigung der politischen Funktion oder kurz darauf – und werden deshalb auch „fliegende Wechsel“ genannt.

| Gefragtes Insiderwissen

Wenn Lobbyverbände oder Unternehmen ehemalige Entscheidungsträger einstellen, sichern sie sich Insiderwissen über politische Prozesse und womöglich auch einen privilegierten Zugang zur Politik. Denn ihre Neuzugänge verfügen über gute Kontakte

zu ihren ehemaligen Politikerkolleg/innen und kennen Abläufe, Vorlieben oder Empfindlichkeiten aus eigener Erfahrung. Doch nicht jeder kann einen scheidenden Politiker anheuern. Es sind vor allem finanzstarke Akteure, die von den Seitenwechseln profitieren. Sie können prestigeträchtige und gut bezahlte Jobs bieten. Die bestehenden Machtstrukturen werden so verstetigt und verstärkt.

Die Aussicht auf lukrative Jobangebote nach dem Ende der Politikerkarriere schafft Anreize, politische Entscheidungen zugunsten möglicher späterer Arbeitgeber zu treffen – oder diese zumindest nicht gegen sich aufzubringen. Hier besteht die Gefahr, dass Entscheidungen schon mit einem Seitenblick auf spätere Jobchancen getroffen werden. Bereits der öffentliche Verdacht, dass Entscheidungen durch spätere Verdienstmöglichkeiten beeinflusst wurden, schädigt das Vertrauen in demokratische Prozesse.

Seitenwechsler	Partei	Alter Job	Neuer Job
Eckart von Klaeden	CDU	Bis 09/2013 Staatsminister im Kanzleramt	Ab Ende 2013 Cheflobbyist der Daimler AG
Ernst Uhrlau	SPD	Bis 12/2011 Präsident des Bundesnachrichtendienstes (BND)	Seit 02/2012 Berater bei der Deutschen Bank
Thomas Matussek	parteilos	Bis 07/2011 deutscher Botschafter in Indien, zuvor ständiger Vertreter Deutschlands bei den Vereinten Nationen	Ab 11/2011 bis 2013 Cheflobbyist bei der Deutschen Bank
Martin Biesel	FDP	Bis 06/2011 Staatssekretär im Auswärtigen Amt	Seit 11/2011 Direktor für internationale Verkehrsrechte und Vorstandsbevollmächtigter bei Air Berlin
Markus Kerber	parteilos	Bis 06/2011 Chefvolkswirt im Bundesfinanzministerium	Seit 07/2011 Hauptgeschäftsführer des BDI
Bernd Pfaffenbach	parteilos	Bis 05/2011 Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium	Seit 12/2011 Berater bei JP Morgan Chase
Wolfgang Hahn	parteilos	Bis 04/2011 Leiter der Grundsatzabteilung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Seit 05/2011 Lobbyist Kombiverkehr Deutsche Gesellschaft für Güterverkehr
Thomas Steg	parteilos	Bis 10/2009 stellv. Regierungssprecher	Seit 02/2012 Cheflobbyist bei VW

¹ Antrag der Fraktion FDP: „Verhaltenskodex für ausscheidende Regierungsmitglieder“, 15.2.2006. Drucksache 16/677, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/006/1600677.pdf> (6.6.2013).

I Affären und Fälle: Das Kreisen der Drehtür in den letzten vier Jahren

Allein für diese Legislaturperiode erfasst das Portal Seitenwechsel der Lobbypedia 32 Fälle von Seitenwechseln – darunter so prominente Politiker wie Roland Koch oder Dieter Althaus.² Doch nur der Fall von Klaeden zog eine breitere kritische Diskussion über die Regulierung von Seitenwechseln nach sich. Auch anhand der weniger prominenten Seitenwechsler lassen sich jedoch die Probleme des Gangs durch die Drehtür aufzeigen. So wechselte mit Bernd Pfaffenbach und Markus Kerber Spitzenpersonal aus der Bundesregierung in die Privatwirtschaft – alle drei Fälle wären von unserer Forderung nach einer dreijährigen Karenzzeit betroffen.

I Vom Kanzleramt zu JP Morgan

„Merkels Ex-Sherpa wechselt zur US-Bank JP Morgan“ – so titelte die Zeitung Die Welt am 7.12.2011. Gemeint ist der frühere parteilose Staatssekretär **Bernd Pfaffenbach**. Nur ein halbes Jahr nach seiner Pensionierung nahm Merkels „wichtigster Wirtschaftsberater“³ die Funktion des „Senior Advisor“ bei einer der größten US-Banken an. Mitten in der Eurokrise kaufte sich JP Morgan mit Pfaffenbach nicht nur Insiderwissen, sondern auch viele internationale Kontakte ein. Als sogenannter Sherpa (Chefunterhändler) war Pfaffenbach für die Verhandlungen bei mehreren G8-Gipfel zuständig. Er sei – so sagte er gegenüber der Zeitung Tagesspiegel⁴ – auch nach seiner Zuständigkeit für die G8-Gipfel weiterhin mit vielen Sherpas weltweit persönlich befreundet. Ein zentrales Thema der vergangenen G8-Gipfel war u. a. die Finanzmarktregulierung, die für JP Morgan von größter Bedeutung ist. In einem Interview verriet Pfaffenbach, dass er schon während seiner Amtszeit häufig Angebote aus der Privatwirtschaft erhalten habe.⁵ Pfaffenbach berät JP Morgan nun in strategischen und wirtschaftspolitischen Fragen.

I Aus dem Finanzministerium zum BDI

Auch ein zweiter hochrangiger Regierungsmitarbeiter wechselte im Jahr 2011 die Seiten. **Markus Kerber** – ebenso wie Pfaffenbach in der Öffentlichkeit kaum bekannt und doch von großer Bedeutung für die Bundesregierung – übernahm zum 1.7.2011 das Amt des Hauptgeschäftsführers des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI). Zuvor war Kerber Abteilungsleiter für finanzpolitische und volkswirtschaftliche Grundsatzfragen im Bundesfinanzministerium. Kerber hatte vor seiner Tätigkeit im

Finanz- und zuvor im Innenministerium in der Privatwirtschaft gearbeitet und schien sich einen Seitenwechsel schon länger vorbehalten zu haben: Nach Auskunft der Badischen Zeitung hatte es Kerber stets abgelehnt, verbeamtet zu werden.⁶ Der Grund: Er wolle Distanz wahren.

I Der Autolobbyist am Kabinetttisch

Zum Ende der Legislaturperiode und schon mitten im Wahlkampf sorgte der Seitenwechsel des Staatsministers **Eckart von Klaeden** für Aufsehen. Ende Mai 2013 kündigte der Merkel-Vertraute an, dass er zum Jahresende zur Daimler AG gehen werde. Als neuer Cheflobbyist von Daimler soll er dort den Bereich Politik und Außenbeziehungen leiten. Besondere Brisanz erhält der Fall dadurch, dass von Klaeden seine Jobverhandlungen offensichtlich im Amt geführt hat und auch nach der Ankündigung seines Seitenwechsels weiter für die Bundesregierung arbeiten will. Die Rede von „Daimler-Benz am Kabinetttisch“ machte die Runde.⁷ Der Zeitpunkt des Wechsels war insofern pikant, als wenige Tage zuvor Merkels Engagement für die Autoindustrie durch die Medien gegangen war.⁸ Die Oppositionsparteien forderten Merkel auf, ihren Staatsminister zu entlassen und verlangten die Einführung von Karenzzeiten.⁹

I Lobbyisten wechseln in Ministerien

Die Drehtür dreht sich auch in die andere Richtung und dies teilweise gleich mehrfach: Lobbyisten aus Verbänden und Unternehmen übernehmen wichtige Positionen in der Politik – und gehen wieder zurück in die Privatwirtschaft und vielleicht auch ein zweites Mal in die Politik. Dafür stehen zwei prominentere Fälle aus den letzten Jahren: Der damalige frisch gebackene Gesundheitsminister Philipp Rösler (FDP) berief **Christian Weber** zum Abteilungsleiter für Grundsatzfragen im Gesundheitsministerium.¹⁰ Zuvor war Weber stellvertretender Leiter des Verbands der Privaten Krankenversicherung. **Gerald Hennenhöfer** wurde als früherer Atomlobbyist ins Umweltministerium berufen (vgl. Kasten). In beiden Fällen setzte die Bundesregierung Wirtschaftslobbyisten an Schlüsselstellen, um umstrittene Bereiche zu unterstützen: die Gesundheitsreform (Weber) und die Atompolitik (Hennenhöfer). Damit erhielten partikuläre Wirtschaftsinteressen und daraus abgeleitete Politikansätze einen strukturellen Vorteil.

² Siehe Lobbypedia, Übersicht Seitenwechsel: https://www.lobbypedia.de/wiki/Seitenwechsler_im_%C3%9Cberblick (5.6.2013).

³ „Merkels Ex-Sherpa wechselt zur US-Bank JP Morgan“. In: Die Welt, 7.12.2011. <http://www.welt.de/politik/deutschland/article13756098/Merkels-Ex-Sherpa-wechselt-zur-US-Bank-JP-Morgan.html> (10.5.2013).

⁴ „Weil ich etwas für mein Land tun will“. In: tagesspiegel.de, 29.5.2011, <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/staatssekretar-pfaffenbach-weil-ich-etwas-fuer-mein-land-tun-will/4231956.html> (13.5.2013).

⁵ Ebd.

⁶ „Ein Verlust für den Finanzminister“. In: Badische Zeitung, 11.5.2011, <http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/ein-verlust-fuer-den-finanzminister--45142602.html> (8.5.2013).

⁷ So u. a. „Staatsminister Klaeden wechselt zu Daimler“ In: tagesschau.de, 29.5.2013, <http://www.tagesschau.de/inland/vonklaeden108.html> oder „Merkel-Vertrauter wird Daimler-Lobbyist“. In: zeit-online.de, 29.5.2013, <http://www.zeit.de/news/2013-05/29/wirtschaftspolitik-merkel-vertrauter-wird-daimler-lobbyist-29125402> (jeweihs 30.5.2013).

⁸ „Merkel hilft Autolobby beim Streit um CO2-Steuern“. In: zeit-online.de, 27.5.2013, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-05/elektroauto-klimaschutz-merkel> (30.5.2013).

⁹ Siehe u. a. „Staatsminister Klaeden wechselt zu Daimler“ In: tagesschau.de, 29.5.2013, <http://www.tagesschau.de/inland/vonklaeden108.html> (30.5.2013).

¹⁰ „PKV-Lobbyist soll Gesundheitsreform erarbeiten“. In: faz.net, 11.1.2010, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/personalentscheidung-pkv-lobbyist-soll-gesundheitsreform-erarbeiten-1913058.html> (8.5.2013).

DER FALL HENNENHÖFER: VOM ATOMAUFSEHER ZUM ATOMLOBBYISTEN UND ZURÜCK

Gerald Hennenhöfer verkörpert wie kaum ein anderer in Deutschland das Prinzip Drehtür – und sorgte auch in dieser Legislaturperiode erneut für Aufsehen.¹¹ In seiner Person verschmelzen Atomindustrie und Umweltministerium. Kurz nach seiner Ernennung zum Umweltminister berief Norbert Röttgen im Dezember 2009 Gerald Hennenhöfer zum Leiter der Abteilung Reaktorsicherheit ins Bundesumweltministerium. Auch Röttgens Nachfolger Peter Altmaier setzte auf die umstrittene Personalie: Er verlängerte Hennenhöfers Vertrag Ende des Jahres 2012 um weitere zwei Jahre, obwohl dieser eigentlich aus Altersgründen in Pension gehen sollte.¹²

Hennenhöfer hatte den Posten des Abteilungsleiters Reaktorsicherheit bereits in den 1990er Jahren unter der damaligen Umweltministerin Angela Merkel inne. Dazwischen hatte er sich als Atomlobbyist betätigt: Nach dem Regierungswechsel 1998 wechselte Hennenhöfer vom

Ministerium zum Atomkonzern VIAG, der im Jahr 2000 mit VEBA zum Energieriesen E.on fusionierte. Als E.on-Vertreter saß er für die Energiekonzerne bei der Aushandlung des rot-grünen Atomausstiegs am Verhandlungstisch.¹³ Außerdem arbeitete er mehrere Jahre für eine Anwaltskanzlei und beriet u. a. den Betreiber des maroden Atom Mülllagers Asse. Dabei riet er laut Medienberichten dem Asse-Betreiber zu einer zurückhaltenden Informationsstrategie gegenüber der Öffentlichkeit, als dieser wegen Wassereintrüben in das Atomlager in die Kritik geriet.¹⁴

Nach seinem erneuten Seitenwechsel 2009 war Hennenhöfer daran beteiligt, mit den Atomkonzernen die Laufzeitverlängerung auszuhandeln.¹⁵ Mit einem früheren Atomlobbyisten im Umweltministerium ist es fragwürdig, ob Röttgen und Altmaier Sicherheit und Umweltschutz den Vorrang vor Konzerninteressen geben.

Reaktionen aus der Politik: Kommentarlos abgelehnt

Nachdem Gerhard Schröders Seitenwechsel Ende 2005 bekannt geworden war, gab es zunächst rege parlamentarische Aktivitäten. Alle drei Oppositionsfractionen unter der damaligen großen Koalition reichten Anträge zur Regulierung von Seitenwechseln ein – darunter auch die FDP mit ihrer Forderung nach einer zweijährigen Anzeigepflicht ähnlich der Regelung für Beamte. Kurz vor Ende der vergangenen Legislaturperiode gab es außerdem eine Anhörung unter dem Oberbegriff „Transparenz“. Eine Gesetzesinitiative gab es nicht mehr. In der nächsten Legislaturperiode stellten wiederum die drei Oppositionsfractionen Anträge – neu war also der Antrag der SPD zu dem Thema. Die FDP – nun als Regierungspartei – stellte diesmal keinen Antrag mehr.

Die Opposition fordert Karenzzeiten

Grüne und Linke fordern die Einführung einer Karenzzeit – mindestens drei Jahre die Grünen¹⁶ und fünf Jahre die Linke¹⁷.



Quelle: GNU, Free Documentation License, Version 1.2.

Die Drehtür kreiste auch in dieser Legislaturperiode. Karenzzeiten sind nötig, um ihr einen Riegel vorzuschieben.

¹¹ Beispielhaft für das breite Medienecho: „Umweltminister Röttgen holt Atomlobbyisten“. In: sueddeutsche.de, 30.11.2009, <http://www.sueddeutsche.de/politik/kabinett-umweltminister-roettgen-holt-atomlobbyisten-1.138027> (13.5.2013); „Den Bock zum Gärtner gemacht“, In: Frankfurter Rundschau, 1.12.2009, <http://www.fr-online.de/politik/kritik-am-neuen-umweltminister--den-bock-zum-gaertner-gemacht-,1472596,3278770.html> (13.5.2013).

¹² „Altmaiers ‚Ohrfeige‘ für Asse-Gegner“. In: ndr.de, 2.11.2012, <http://www.ndr.de/regional/niedersachsen/hennenhoefer101.html> (13.5.2013).

¹³ „Deutschlands unbeliebtester Lobbyist“. In: taz.de, 10.5.2011, <http://www.taz.de/!70467/> (13.5.2013).

¹⁴ „Den Bock zum Gärtner gemacht“. In: Frankfurter Rundschau, 1.12.2009, <http://www.fr-online.de/politik/kritik-am-neuen-umweltminister--den-bock-zum-gaertner-gemacht-,1472596,3278770.html> (13.5.2013).

¹⁵ „Den Bock zum Gärtner gemacht“. In: Frankfurter Rundschau, 1.12.2009, <http://www.fr-online.de/politik/kritik-am-neuen-umweltminister--den-bock-zum-gaertner-gemacht-,1472596,3278770.html> (13.5.2013).

¹⁶ Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Karenzzeit für ausgeschiedene Regierungsmitglieder“. 24.10.2012. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11204, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/112/1711204.pdf> (6.6.2013).

¹⁷ Antrag der Fraktion DIE LINKE: „Transparenz und Unabhängigkeit im Bundestag und in der Bundesregierung“. 6.11.2012. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11333, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/113/1711333.pdf> (6.6.2013). [btd/17/112/1711204.pdf](http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/112/1711204.pdf) (6.6.2013).

Die SPD¹⁸ fordert in Anlehnung an die geltende Regelung für EU-Kommissare, dass ehemalige Bundesminister und parlamentarische Staatssekretäre ihre neuen Tätigkeiten von einer Ethikkommission genehmigen lassen müssen. Aus Kreisen der CDU äußerte sich immerhin Bundestagspräsident **Norbert Lammert**: „Grundsätzlich würde ich eine Karenzzeit begrüßen“, sagte er gegenüber der *Rheinischen Post*.¹⁹

Die Anträge wurden am 8.11.2012 im Bundestag diskutiert – allerdings gemeinsam mit sechs weiteren Anträgen zu den Themen Nebentätigkeiten und Parteienfinanzierung.²⁰ Das Problem Seitenwechsel war damit ein Thema unter vielen und wurde nur mit wenigen Worten bedacht. Schwarz-Gelb lehnte die drei Oppositionsanträge praktisch kommentarlos ab.

I Neue Diskussion nach dem Fall Klaeden

Als im Mai 2013 Staatsminister von Klaeden seinen Wechsel zur Daimler AG bekannt gab, kritisierte die Opposition dies scharf.²¹ Politiker der Union verwiesen auf den Wechsel von Gerhard Schröder (SPD) 2005 zu Gazprom oder von Hildegard Müller (CDU) 2008 aus dem Kanzleramt zum Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft.²² Damals habe die SPD auch nichts gegen Seitenwechsel gehabt.

Der Fall Klaeden steht beispielhaft dafür, dass konkrete Drehtür-Fälle gerne parteipolitisch debattiert werden, obwohl das

Phänomen parteiübergreifend ist. Das Versagen der Parteien liegt darin, dass sie in den Phasen zwischen einzelnen medienträchtigen Fällen keine neuen Regeln schaffen. Insbesondere die Union, die seit acht Jahren die größte Regierungspartei ist und die Bundeskanzlerin stellt, ist hier in der Verantwortung.



Staatsminister Eckart von Klaeden wird Ende 2013 neuer Cheflobbyist der Daimler AG. Bis zur Bundestagswahl bleibt er im Amt.

Quelle: CDU/CSU bei Wikimedia Commons.
Lizenz: Creative Commons CC BY-SA 3.0.

UNSERE
BEWERTUNG

Die Ampel steht auf rot

Problematische Seitenwechsel gab es in dieser Legislaturperiode reichlich. Doch das parlamentarische Engagement zum Schließen der Drehtür war mager – zwar gab es mehrere Anträge von der Opposition, diese wurden jedoch kaum diskutiert. Auch nach acht Jahren verweist Schwarz-Gelb immer noch auf den Fall Schröder anstatt das grundsätz-

liche Problem anzugehen. Die Regulierung von Seitenwechseln wurde in dieser Legislaturperiode damit nicht nur blockiert, sondern von Seiten der schwarz-gelben Koalition praktisch ganz ignoriert. Die Ampel zur Bewertung der Koalition steht beim Thema Seitenwechsel daher auf Rot.

¹⁸ Antrag der Fraktion der SPD: „Karenzzeit“ für ehemalige Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre in Anlehnung an EU-Recht einführen“. 6.11.2012. Deutscher Bundestag, Drucksache 17/11318. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/113/1711318.pdf> (6.6.2013).

¹⁹ Zitiert in: „Lammert regt Karenzzeit für ausscheidende Abgeordnete an“. In: welt.de, 1.11.12, <http://www.welt.de/newsticker/news3/article110494452/Lammert-regt-Karenzzeit-fuer-ausscheidende-Abgeordnete-an.html> (15.5.2013).

²⁰ Protokoll der 204. Sitzung des Bundestages. Zusatztagsordnungspunkte 5 und 6 und Tagesordnungspunkt 46, 8.11.2012, Drucksache 17/204, Plenarprotokoll Deutscher Bundestag 17/204. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17204.pdf> (6.6.2013).

²¹ Siehe u. a. „Staatsminister Klaeden wechselt zu Daimler“. In: tagesschau.de, 29.5.2013, <http://www.tagesschau.de/inland/vonklaeden108.html> (30.5.2013).

²² Streit um Klaeden-Wechsel geht weiter“. In: tagesschau.de, 30.5.2013, <http://www.tagesschau.de/inland/klaedenstreit102.html> (30.5.2013), „Klaeden verzichtet auf Versorgungsansprüche“. In: rp-online.de, 30.5.2013, <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/klaeden-verzichtet-auf-versorgungsansprueche-1.3433962> (5.6.2013).

HINTERGRUND: DIE REGULIERUNG VON SEITENWECHSELN

Bis heute gibt es keine Regeln für die Seitenwechsel von Mitgliedern der Bundesregierung und parlamentarischen Staatssekretären. Für Beamte dagegen gibt es Regeln: Sie dürfen nach Ende des aktiven Beamtenverhältnisses innerhalb von drei bzw. fünf Jahren kein Arbeitsverhältnis aufnehmen, das ihre dienstlichen Interessen beeinträchtigen könnte.²³ Bei der Neufassung des entsprechenden Abschnitts im Bundesbeamtengesetz heißt es zur Begründung: „Die Vorschrift soll verhindern, dass durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten oder durch die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung des Beamtenverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität des öffentlichen Dienstes beeinträchtigt wird.“²⁴

Auf Landesebene gibt es auch Regelungen für Mitglieder der Landesregierung: In Nordrhein-Westfalen sind ehemalige Regierungsmitglieder dazu verpflichtet, ihre Nachfolgetätigkeit anzuzeigen. Außerdem gilt für sie – analog zu den Landesbeamten – eine fünfjährige Karenzzeit, wenn die neue Tätigkeit ihren dienstlichen Pflichten entgegensteht.²⁵

Die EU-Kommission verpflichtet Kommissare nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission dazu, Anschlussaktivitäten anzuzeigen und überprüfen zu lassen. Innerhalb von eineinhalb Jahren darf die Kommission Tätigkeiten verbieten oder Auflagen erteilen. Ehemalige Kommissare dürfen „in Fragen, für die sie während ihrer Amtszeit zuständig waren, weder Lobby-Arbeit betreiben noch für ihre Sache werben“²⁶. Zuständig für die Überprüfung und Genehmigung der Anschlussbeschäftigung ist ein sogenanntes Ethikkomitee.

Karenzzeiten gibt es auch in der Privatwirtschaft: Die Gewerbeordnung bietet die Möglichkeit, Beschäftigten nach Ende ihrer Tätigkeit zwei Jahre lang eine Anschlussbeschäftigung bei einem Konkurrenzunternehmen zu verbieten.²⁷ Das Aktiengesetz sieht vor, dass Vorstandsmitglieder erst zwei Jahre nach ihrem Ausscheiden in den Aufsichtsrat desselben Unternehmens wechseln dürfen.²⁸

UNSERE FORDERUNG: KARENZZEITEN FÜR POLITISCHES SPITZENPERSONAL!

Selbst die bestehenden Regeln für Spitzenbeamte werden in der Praxis so großzügig ausgelegt, dass sie ihren Zweck verfehlen.²⁹ Auch Transparenzvorschriften, etwa die Verpflichtung, die Aufnahme einer neuen Tätigkeit öffentlich bekannt zu machen, gibt es nicht. So bleibt für die Öffentlichkeit oft unklar, in welche Posten Ex-Politiker und Ex-Beamte wechseln und in wessen Auftrag sie Lobbyarbeit machen. Dabei hat das Phänomen Seitenwechsel nach Untersuchungen des Magazins Der Spiegel in den letzten Jahren zugenommen.³⁰

Um den fliegenden Wechseln Schranken zu setzen, ist eine Karenzzeit nötig, also eine Abkühlphase, während der ehemalige Politiker keine Lobbytätigkeiten ausüben dürfen. Nach dieser Zeit ist ihr Insiderwissen zumindest in Teilen veraltet, Kontakte sind abgekühlt oder frühere Kollegen nicht mehr in den alten Posten verblieben.

- **Wir fordern eine dreijährige Karenzzeit für Kanzler/Kanzlerin, Minister/innen, Staatssekretär/innen und Abteilungsleiter/innen in Ministerien.** Innerhalb dieser Karenzzeit muss ein Wechsel in Lobbytätigkeiten generell, also nicht nur im Bereich der zuvor bearbeiteten Fachgebiete, verboten sein. Dabei darf dieses Verbot nicht durch den Verzicht auf Beamten- oder sonstige Rentenbezüge zu umgehen sein.
- **Wir fordern ein Verbot von Jobverhandlungen während der Amtszeit für Kanzler/Kanzlerin, Minister/innen, Staatssekretär/innen und Abteilungsleiter/innen in Ministerien.**

²³ Drei Jahre gelten für Beamte, die mit Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand gehen, fünf Jahre für einen vorzeitigen Wechsel, vgl. Bundesbeamtengesetz § 105, Abs. 1 und 2.

²⁴ Deutscher Bundestag, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DneUG), 12.11.2007, Drucksache 16/7076, S. 124.

²⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz – KorruptionsbG), § 19.

²⁶ Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder K (2011) 2904.

²⁷ Gewerbeordnung, § 110 in Verbindung mit § 74 und § 75 Handelsgesetzbuch. Ein solches vorübergehendes Beschäftigungsverbot erfolgt nach einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Der Arbeitgeber ist in einem solchen Fall zur Zahlung einer Entschädigung verpflichtet.

²⁸ Aktiengesetz, § 100, Abs. 2, S1, Nr. 4. Eine Wahl kann dennoch erfolgen, wenn der Kandidat von Aktionären, die mehr als 25 Prozent der Stimmrechte an der Gesellschaft halten, vorgeschlagen wurde.

²⁹ Das belegen zwei Beispiele: LobbyControl: „Gasprom-Bürgschaft bringt Koch-Weser in Bedrängnis“, 6.4.2006. <http://www.lobbycontrol.de/2006/04/gasprom-burgschaft-bringt-koch-weser-in-bedrangnis> (15.5.2013) und „Silberfische“ In: Der Spiegel, 37/2012, S. 68 f.

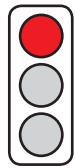
³⁰ Dazu hat der Spiegel die Karrieren aller Bundesminister der Jahre 1969 bis 1982 mit denen aus der Zeit ab dem Jahr 2000 abgeglichen. Vgl. „Silberfische“. In: Der Spiegel, 37/2012, S. 65.

Parteienfinanzierung: Transparenz ermöglicht Kontrolle

Sei es die sogenannte Mövenpick-Spende oder die „Rent-a-Rüttgers“-Affäre – Skandale rund um das Thema Parteienfinanzierung verfolgten die schwarz-gelbe Regierung durch die gesamte Legislaturperiode. Diskussionsstoff lieferte auch die harsche Kritik der Staatengruppe gegen Korruption GRECO an der deutschen Parteienfinanzierung. Mit ihren zehn Reformvorschlägen bot sie gute Anknüpfungspunkte, um Veränderungen in die Wege zu leiten. Kurzum: Die Ausgangslage für mehr Transparenz und klarere Regeln bei der Parteienfinanzierung war eigentlich gut. Dennoch tat sich die schwarz-gelbe Koalition durch Nichtstun hervor: Weder bei Parteispenden und Parteisponsoring noch bei

Parteifirmen wurden die geltenden Regeln nachgebessert. Hierfür steht Deutschland auch international in der Kritik: Wegen der Tatenlosigkeit der Bundesregierung bei der Reform der Parteienfinanzierung hat der Europarat mittlerweile die zweite Stufe seines Mahnverfahrens gegen Deutschland eingeleitet.

→ Unsere Bewertung der schwarz-gelben Politik der letzten Jahre: Im Bereich der Parteienfinanzierung hat Schwarz-Gelb blockiert.



Das Problem: Parteienfinanzierung – intransparent und ohne Schranken

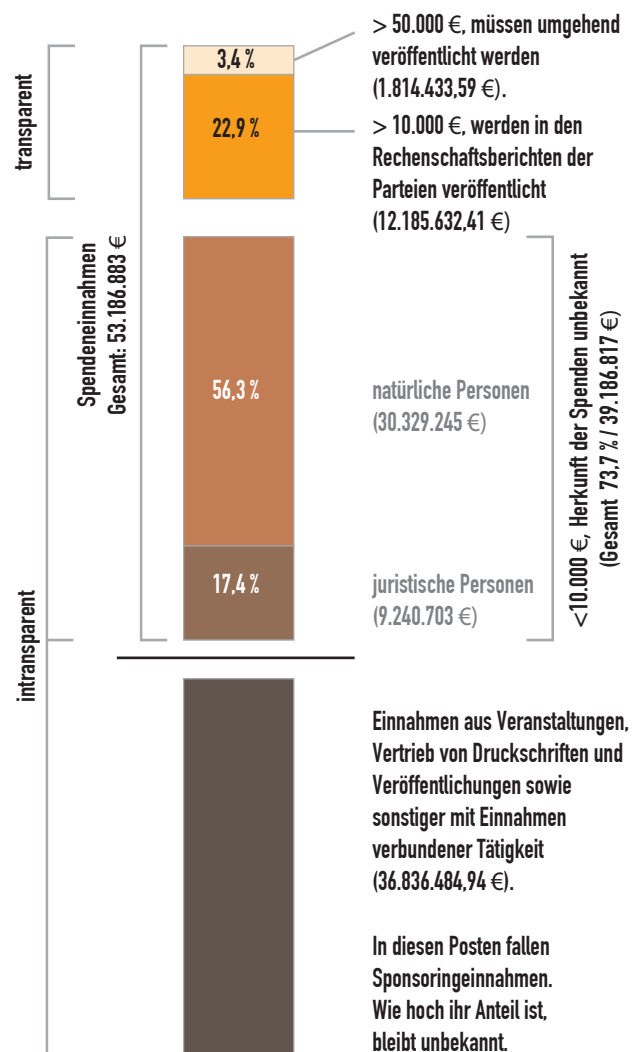
Die Art und Weise der Parteienfinanzierung ist ein wesentlicher Baustein der Demokratie. Sie entscheidet darüber, wie unabhängig Parteien von finanzstarken Lobbyakteuren sind. In Deutschland finanzieren sich Parteien durch staatliche Mittel, Mitgliedsbeiträge, Spenden von Privatpersonen und Unternehmen, Sponsoring und eigene Unternehmenstätigkeiten sowie den Verkauf von Materialien. Vor allem die Praxis der Parteispenden und das Parteisponsoring stehen immer wieder in der Kritik.

Parteispenden mit Hintergedanken

Zwar sind sogenannte „Einfluss Spenden“, bei denen sich ein Spender einen direkten Vorteil erkaufte, in Deutschland gesetzlich verboten.¹ Doch liegt es nahe, dass Unternehmen und Verbände auch bei legalen Spenden selten frei von Hintergedanken sind. Dabei lassen sich zwei Spendenstrategien unterscheiden:² Die einen Spender wollen gezielt ein politisches Lager gegenüber dem anderen stärken. Die anderen betreiben eher eine flächendeckende politische Landschaftspflege und wechseln zum Beispiel die Spendenempfänger nach einem Regierungswechsel. Sie erhoffen sich Wohlwollen für ihre Anliegen und einen besseren Zugang zu Entscheidungsträgern.

Transparenz ermöglicht Kontrolle und Kritik

Sind Parteispenden intransparent, fehlt für die Öffentlichkeit die Möglichkeit der Kontrolle und Kritik. Insbesondere wenn Großspenden nicht zeitnah offengelegt werden, bleibt unsichtbar, ob sie eventuell mit laufenden Entscheidungsprozessen, die den Spender betreffen, zusammenfallen. Zudem spiegeln Parteispenden gesellschaftliche Ungleichgewichte wieder. Nur finanzstarke Interessengruppen oder reiche Einzelpersonen verfügen über die nötigen Mittel, um eine Partei gezielt zu fördern. Wenn Spenden- und Sponsoringgelder in unbegrenzter Höhe fließen können, trägt dies dazu bei, bestehende Ungleichheiten zu festigen.



¹ Parteiengesetz, http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/pg_pdf.pdf (17.5.2013).

² gl. auch Höpner, Martin (2009): „Parteigänger und Landschaftspfleger: Eine Analyse der Parteispenden großer deutscher Unternehmen, 1984–2005“. MPIfG Working Paper 09 / 6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, S. 12.

LobbyControl-Geschäftsführer Ulrich Müller mit Michael Hartmann (SPD) bei der Aktion „Gelbe Karte für Merkel“. Mit der Aktion forderte LobbyControl die Regierung Merkel auf, eine transparentere Parteienfinanzierung nicht weiter zu blockieren.



Quelle: Jakob Hüber/LobbyControl, Lizenz: CC BY-NC-ND 3.0

Größte Spenden an einzelne Parteien im Jahr 2011

Spender	Partei	Summe in Euro
Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie e.V.	CSU	371.310,00
Berenberg Bank Joh. Berenberg, Gossler & Co. KG	CDU	180.000,00
Daimler AG	CDU	150.000,00
Daimler AG	SPD	150.000,00
BMW Bayerische Motorenwerke AG	CSU	141.750,44
Deutsche Vermögensberatung Aktiengesellschaft DVAG	CDU	135.500,00
Verband der Chemischen Industrie e. V.	CDU	110.000,00
Bayerische Motorenwerke AG	SPD	109.472,88
SÜDWESTMETALL Verband der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württemberg e. V.	CDU	105.000,00
TRUMPF Werkzeugmaschinen GmbH & Co. KG	CDU	85.000,00

Quelle: Rechenschaftsberichte der Bundestagsparteien 2011

Spenden- und Sponsoringeinnahmen der Parteien im Jahr 2011

Die Grafik zeigt die Einnahmen der sechs im Bundestag vertretenen Parteien durch Spenden und Sponsoring im Jahr 2011. Nur bei 3,4 % der Gesamtspendensumme wurde die Herkunft unmittelbar transparent gemacht (alle Einzelspenden über 50.000 Euro). Für 22,9 % der Spendensumme ist die Identität der Spender in den Rechenschaftsberichten der Parteien nachzulesen (gilt für Spenden über 10.000 Euro). 73,7 %

der Spendeneinnahmen bleiben intransparent. Von diesen intransparenten Spenden stammen 17,4 % von juristischen Personen, also Verbänden oder Unternehmen. Insgesamt liegt das Verhältnis von transparenten zu intransparenten Spenden juristischer Personen bei 37 % zu 63 %. Wieviel die Parteien durch Sponsoring eingenommen haben, bleibt offen. Die Parteien müssen Sponsoringeinnahmen nicht gesondert offenlegen.

Affären und Fälle der letzten vier Jahre: Die Regeln zur Parteienfinanzierung sind lückenhaft

In der letzten Legislaturperiode kamen immer wieder Missstände bei der Parteienfinanzierung ans Licht. Gleich zu Beginn der schwarz-gelben Regierung geriet das Thema auf die Tagesordnung: Im Januar 2010 wurde die sogenannte „Mövenpick-Spende“ der FDP bekannt und brachte der Partei das Image der „Klientelpartei“ ein.³ Hintergrund war eine Spende der Düsseldorfer Substantia AG über 1,1 Millionen Euro an die FDP – verteilt über den Zeitraum zwischen Oktober 2008 und Oktober 2009. Die Substantia AG gehört zum Firmenimperium von August Baron von Finck, einem der reichsten Deutschen. Die Familie Finck ist laut *Spiegel* Haupteigentümer der Mövenpick-Gruppe, die in Deutschland mehrere Hotels und Restaurants betreibt.

I Fragwürdige Spenden in Millionenhöhe

Die Spende geriet nicht nur wegen ihrer Höhe in die Schlagzeilen. Vor allem erweckte sie den Anschein, dass sie einem direkten politischen Zweck diene. Kurz nach Beginn ihrer Regierungszeit legte die schwarz-gelbe Koalition nämlich einen Vorschlag zur Mehrwertsteuersenkung des Hotelgewerbes vor. Während die Hotelbranche jubelte, schüttelte man andernorts den Kopf. Wieso sollte ausgerechnet die Hotelbranche einen solchen Vorzug genießen? Es kam der Verdacht auf, dass sich der Inhaber einer großen deutschen Hotelkette politischen Einfluss gekauft hatte. Die FDP wies den Vorwurf zurück. Doch die Rede von „käuflicher Politik“ war in aller Munde.⁴ Der Fall macht deutlich: Großspenden in Millionenhöhe schaden der Demokratie. Eine Deckelung von Parteispenden ist dringend erforderlich.

I Parteisponsoring

Nur einen Monat später sorgte die *Rent-a-Rüttgers-Affäre* für Wirbel. Im Februar 2010 – kurz bevor der Wahlkampf in Nordrhein-Westfalen in die heiße Phase trat – enthüllte der *Spiegel* Details aus der Praxis des Parteisponsorings:⁵ Auf ihrem anstehenden Parteitag wollte die CDU NRW offenbar ihren Ministerpräsidenten vermarkten. Für 14.000 Euro bot die Partei nicht nur den üblichen Stand im Foyer, sondern auch einen Fototermin und Rundgang mit Jürgen Rüttgers an. Für weitere 6.000 Euro konnte zusätzlich ein privates Gespräch geordert werden. Zum einen stellte sich damit die Frage, ob es sich bei der hohen Standmiete um eine verdeckte Parteispende handelte. Zum an-

deren sorgte die direkte Kopplung einer Geldzahlung mit einem Gesprächstermin für Entrüstung.

Im Laufe der Affäre wurden weitere fragwürdige Praktiken des Parteisponsorings bekannt: Auch die CDU Sachsen bot Sponsoren Gespräche mit Rüttgers sächsischem Kollegen Stanislaw Tillich (CDU) gegen Geld an. Und auch bei anderen Parteitagen, bei zahlreichen Parteievents oder mit Werbeanzeigen in Parteizeitungen nehmen die Parteien große Summen an Sponsoringgeldern ein – und zwar ohne, dass dies für die Öffentlichkeit nachvollziehbar ist.⁶

Für Unternehmen bietet das Parteisponsoring die Möglichkeit, Parteien Gelder zukommen zu lassen, ohne dass die Zahlungen in den Rechenschaftsberichten der Parteien erscheinen. Außerdem können Sponsoringausgaben von der Steuer abgesetzt werden – im Gegensatz zu Parteispenden. Diese Fälle machen deutlich: Parteisponsoring muss im Rahmen des Parteiengesetzes dringend reguliert werden.

I Stückeln bis zur Intransparenz

Einen weiteren Missstand der Parteienfinanzierung offenbaren die zahlreichen Fälle von Spendenstückelung. Ein Beispiel dafür ist die Unternehmensgruppe *Gauselmann*, der größte Hersteller von Spielautomaten in Deutschland und zugleich Betreiber der Merkur-Spielotheken (vgl. auch Kasten zum FDP-Firmengeflecht): Im Frühjahr 2011 wurde bekannt, dass Firmengründer Paul Gauselmann seine Manager seit 1990 regelmäßig dazu aufgefordert hatte, ausgewählte Abgeordnete und Parteigliederungen finanziell zu unterstützen.⁷ Laut Süddeutscher Zeitung bündelte und verschickte Gauselmann anschließend selbst die Schecks.

In seinen Begleitschreiben – so die *SZ* – wies der Unternehmer die Empfänger darauf hin, wem sie den Geldsegen zu verdanken hatten. Gauselmann habe die Gelder so gestückelt, dass in keinem Fall die 10.000-Euro-Grenze überschritten wurde, ab der Einzelspenden in den Rechenschaftsberichten der Parteien veröffentlicht werden müssen. Gauselmanns Parteispenden schienen Wirkung zu haben: Nach der Bundestagswahl 2005

3 „Debatte um FDP-Spende: Hohn und Spott für die ‚Mövenpick-Partei‘“. In: Spiegel Online, 19.1.2010, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/debatte-um-fdp-spende-hohn-und-spott-fuer-die-moevenpick-partei-a-672756.html> (17.5.1013); „Die FDP und die Lobbyisten: Zu laut geflüstert“. In: sueddeutsche.de, 27.4.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-fdp-und-die-lobbyisten-zu-laut-gefluestert-1.1082632> (6.6.2013).

4 „Millionenspende an Liberale: ‚Die FDP macht sich Staat zur Beute‘“. In: sueddeutsche.de, 17.5.2010, <http://www.sueddeutsche.de/politik/millionenspende-an-liberale-die-fdp-macht-sich-staat-zur-beute-1.67101> (6.6.2013).

5 „Angebot an Sponsoren: NRW-CDU verkauft Gesprächstermine mit Rüttgers“. In: Spiegel Online, 20.2.2010, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angebot-an-sponsoren-nrw-cdu-verkauft-gespraechstermine-mit-ruettgers-a-679130.html> (6.6.2013), siehe auch LobbyControl: Parteitag absurd. CDU vermietet Rüttgers, 23.2.2010, <http://www.lobbycontrol.de/2010/02/parteitag-absurd-cdu-vermietet-ruettgers> (20.2.2010).

6 Vgl. „Sponsoring. Einblicke in das Schattenreich der Parteienfinanzierung, Skript vom Monitor-Beitrag vom 12.1.2011, www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2012/pdf/sponsoring.pdf (6.6.2013).

7 „Abgeordnete erhielten Schecks: Dubiose Parteispenden aus Glücksspielkonzern“. In: Süddeutsche Online, 4.5.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/abgeordnete-erhielten-schecks-dubiose-parteispenden-aus-gluecksspielkonzern-1.1061744> (6.6.2013).

DAS FDP-GAUSELMANN-FIRMENGEFLECHT

Die gestückelten Spenden waren nicht der einzige Weg, mit dem Gauselmann Parteien unterstützte. Das zeigen die engen Geschäftsbeziehungen zwischen Gauselmann und der FDP.⁹ Die Gauselmann AG trat bei zahlreichen FDP-Veranstaltungen als Sponsor auf.¹⁰ So wurden unter anderem zwei Spenden-Dinner der Bundespartei und Treffen der FDP mit Journalisten finanziell unterstützt. Auch bei einem Geburtstagsempfang für den Schatzmeister der FDP und heutigen Vizepräsidenten des Bundestages, Hermann Otto Solms, war Gauselmann finanziell involviert.

Diese Sponsoring-Verträge wurden über die FDP-eigene Agentur „ProLogo Gesellschaft für Veranstaltungsorganisation mbH“ organisiert. Pikant dabei: An der ProLogo hielt damals Herbert Schlottmann, Vorstandsmitglied der Gauselmann Stiftung und langjähriger Vertrauter Gauselmanns, knapp ein Drittel der Anteile.¹¹ Die FDP hat inzwischen diese Anteile zurückgekauft, so dass ProLogo nun wieder ein 100%iges FDP-Tochterunternehmen ist.

Anders verhält es sich mit der Druckerei altmann: Im Herbst 2012 musste die FDP einräumen, dass ein Gauselmann-Tochterunternehmen Millionenbeträge in die damals noch FDP-eigene Druckerei investiert hatte. Das FDP-Gauselmann-Firmengeflecht wurde erst nach ARD-Recherchen öffentlich.¹² Die Transparenzregeln für parteieigene Firmen sind sehr lückenhaft. Genaue Angaben zu Anteilskäufen oder -verkäufen müssen die Parteien nicht machen. Indem die Gauselmann Gruppe Schlottmann als Treuhänder eingesetzt hatte, war die Verbindung zur Gauselmann Gruppe lange Jahre nicht eindeutig belegbar.

Im Frühjahr 2013 verkündete die FDP, alle Verbindungen zur Gauselmann-Gruppe aufgelöst zu haben. Tatsächlich kaufte sie die Anteile an ProLogo zurück, während Gauselmann die altmann-Druckerei komplett übernahm. Doch bei genauerem Hinsehen erweist sich die angekündigte Entflechtung als halbherzig: Die FDP erhielt für den Tausch 864.000 Euro von der Gauselmann AG und arbeitet weiterhin mit altmann-druck zusammen.¹³

veränderte die neue Bundesregierung die Spielverordnung in einer Weise, die den Erwartungen der Automatenwirtschaft entgegenkam.⁸

Auch andere Unternehmen und Verbände greifen zu raffinierten Methoden, um die sofortige Offenlegungspflicht im Parteiengesetz zu umgehen. Der **Verband der Chemischen Industrie (VCI)** spendete im Jahr 2011 insgesamt 262.000 Euro.¹⁴ Bekannt wurden diese Spenden aber erst im Frühjahr 2013 durch die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der Parteien. Der Verband hatte seine Spenden so gestückelt, dass sie alle unter der Schwelle von 50.001 Euro lagen, ab der die sofortige Veröffentlichungspflicht gilt.

I Spenden vom DVAG-Firmengeflecht

Ein anderer wahrer Meister beim Spendenstückeln ist die **Deutsche Vermögensberatungs AG (DVAG)** – und das schon seit Jahren. Auch ihre Spenden von 2011 und die aus ihrem Umfeld wurden erst im Frühjahr 2013 bekannt: Dabei beliefen sich diese

auf über 421.500 Euro, von denen 301.500 Euro an die CDU gingen.¹⁵ Die DVAG geht dabei noch raffinierter als der VCI vor: Sie stückelt ihre Spenden nicht nur in Beträge unter 50.001 Euro, sondern verteilt sie zudem auf verschiedene Spender. So erhielten CDU, FDP und SPD neben den Großspenden von der DVAG selbst auch größere Beträge von den mit der DVAG verbundenen Unternehmen Allfinanz und UBG Unternehmensberatung und Betreuung GmbH, dem DVAG-Vorstandsvorsitzenden Reinfried Pohl sowie dem von Pohl gegründeten Bundesverband Deutscher Vermögensberater.

Die Fälle verdeutlichen, dass viele Unternehmen und Verbände nicht daran interessiert sind, ihre Spenden zeitnah veröffentlicht zu sehen. Die langen Verzögerungen erschweren es der Öffentlichkeit, Spenden kritisch zu überprüfen und auf mögliche Zusammenhänge mit politischen Entscheidungen zu untersuchen. Das gilt vor allem auch für den Wahlkampf, in dem traditionell die meisten Spendengelder fließen.

8 „Bundesrat sagt JA zur neuen Spielverordnung“. In: www.automatenmarkt.de, 14.10.2005, [http://www.automatenmarkt.de/Artikel/28.0.html?&ctx_felogin_pil\[forgot\]=1&ctx_ttnews\[tr_news\]=2632\(175.1013\)](http://www.automatenmarkt.de/Artikel/28.0.html?&ctx_felogin_pil[forgot]=1&ctx_ttnews[tr_news]=2632(175.1013)).

9 LobbyControl: „Eine halbge Entflechtung. Die FDP und die Glücksspiellobby“, 15.3.2013, <https://www.lobbycontrol.de/2013/03/eine-halbge-entflechtung-die-fdp-und-die-gluecksspiellobby/> (6.6.2013).

10 „Liberaler Leibwächter für den König der Automaten“. In: Süddeutsche Online, 10.3.2013, <http://www.sueddeutsche.de/politik/die-fdp-und-die-automaten-wirtschaft-liberaler-leibwaechter-fuer-den-koenig-der-automaten-1.1070068> (6.6.2013).

11 ARD Plusminus: „Fehlende Kontrolle bei Spielhallen“, Sendung vom 7.9.2011, <http://www.ardmediathek.de/ard/servlet/content/3517136?documentId=8138120> (28.10.2011).

12 Monitor: „Verdacht auf verdeckte Parteispende über FDP-Unternehmen“, 9.9.2012, http://www.wdr.de/tv/monitor/presse/2012/lobby_120909.php5 (31.5.2013) und Monitor: „Täuschungsmanöver im Wahlkampf. Die FDP und die Glücksspielbranche“, 14.3.2013, <http://www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2013/0314/fdp.php5> (6.6.2013).

13 Eine ausführlichere Bewertung findet sich in dem Artikel von LobbyControl: „Eine halbge Entflechtung – die FDP und die Glücksspiellobby“, 15.3.2013, <https://www.lobbycontrol.de/2013/03/eine-halbge-entflechtung-die-fdp-und-die-gluecksspiellobby/> (30.5.2013).

14 Eigene Berechnung aus den Rechenschaftsberichten der im Bundestag vertretenen Parteien, Deutscher Bundestag: Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2011 (1. Teil – Bundestagsparteien), 22.2.2013. Drucksache 17/12340, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/123/1712340.pdf> (6.6.2013).

15 Eigene Berechnung aus den Rechenschaftsberichten der im Bundestag vertretenen Parteien, siehe Fußnote 17.

Doch die kritischen Bewertungen zogen keinerlei Handlungen nach sich; die Skandale blieben folgenlos. Der ausführliche Antrag der Grünen steht aktuell (Anfang Juni 2013) noch zur Abstimmung aus – alle anderen Anträge lehnte Schwarz-Gelb ab. Die Regierungsfractionen beteiligten sich zwar an der Organisation einer Anhörung zum Thema Parteienfinanzierung,²⁶ eigene Anträge legten sie aber nicht vor. Vor allem die Chance, die Praxis des Partesponsorings neu zu regeln, wurde verpasst.

I Kritik des Europarats stößt auf Ignoranz

Doch nicht nur die Anträge der Oppositionsparteien lehnte Schwarz-Gelb ab – auch die Kritik der GRECO-Kommission des Europarats stieß bei der Bundesregierung weitgehend auf taube Ohren. Die GRECO-Staatengruppe hatte die Bundesrepublik im Juni 2009 besucht. Sie führten Interviews mit Staatsanwälten, Schatzmeistern verschiedener Parteien, Vertretern der Ministerien und der Bundestagsverwaltung zu den Themen Parteienfinanzierung und Abgeordnetenbestechung (vgl. auch Kapitel Abgeordnetenkorruption).

Der Abschlussbericht stellte Deutschland ein schlechtes Zeugnis aus.²⁷ Bei der Parteienfinanzierung mahnte die Kommission viele Veränderungen an. Die Bundesregierung müsse unter anderem die Veröffentlichungsgrenze von Parteispenden deutlich senken, die Sponsoring-Praxis überprüfen und die Kontrolle der Parteifinanz verbessern. Dazu bekam sie bis Ende Juni 2011 Zeit.

Doch die Kritik prallte an Schwarz-Gelb weitestgehend ab. Der zuständige Innenausschuss nahm sich erst wenige Tage vor Fristablauf des Themas an. Anfang Juli 2011 verabschiedeten die Abgeordneten mit den Stimmen von Schwarz-Gelb schließlich eine Stellungnahme.²⁸ Der Inhalt: Die Sponsoring-Regeln seien diskutiert und für rechtens befunden worden. Ansonsten habe Deutschland den Bericht zur Kenntnis genommen, weiterer Handlungsbedarf bestehe nicht.

I Das Urteil: „Allgemein unbefriedigend“

„Allgemein unbefriedigend“ lautete folglich das Urteil der GRECO-Kommission.²⁹ Die Bundesrepublik erhielt eine neue Frist bis zum Juni 2012. Doch der Ablauf wiederholte sich: Schwarz-Gelb sah keinen Handlungsbedarf, Deutschland erhielt erneut die schlechteste Note. GRECO hat mittlerweile die zweite Stufe seines Mahnverfahrens gegen Deutschland eingeleitet. Der Lei-

DIE EMPFEHLUNGEN DER GRECO-KOMMISSION DES EUROPARATS – EINIGE BEISPIELE³⁰

- **Rechenschaftsberichte für Wahlkämpfe kurz nach den Wahlkämpfen veröffentlichen**
- **Grenze von 50.000 Euro für die unmittelbare Veröffentlichung von Parteispenden sowie Grenze von 10.000 Euro zur Bekanntgabe von Parteispenden deutlich senken**
- **klare Bedingungen für das Partesponsoring aufstellen**

ter der deutschen GRECO-Delegation wurde nun noch einmal schriftlich auf die fehlende Umsetzung hingewiesen und zum entschlossenen Handeln gedrängt. Bis zum 31.7.2013 muss er einen erneuten Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen vorlegen. Weitgehende Ignoranz – so lässt sich Deutschlands Reaktion auf die Kritik der Korruptionswächter des Europarats zusammenfassen. Mit dieser Haltung hat sich die Bundesregierung international blamiert. Sie macht sich unglaublich, wenn sie sich für mehr Demokratie, Transparenz und Korruptionsbekämpfung in anderen Ländern einsetzt und internationale Empfehlungen im eigenen Land ignoriert.



Die Ampel steht auf rot

Insgesamt ist das Ergebnis eindeutig: Anlässe, die Parteienfinanzierung in Deutschland umfassend zu reformieren, gab es in dieser Legislaturperiode reichlich. Trotz umfangreicher parlamentarischer Aktivitäten, trotz breiter Medienberichterstattung, trotz öffentlicher Kritik – in puncto Schranken und mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung hat Schwarz-Gelb jede Verbesserung blockiert. Die Ampel zur Bewertung der schwarz-gelben Koalition steht beim Thema Parteienfinanzierung daher eindeutig auf Rot.

²⁶ Öffentliche Anhörung zum Parteiengesetz am 7.6.2010 im Bundestag. <http://www.bundestag.de/bundestag/aussschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung01/index.html> (17.5.2013).

²⁷ GRECO: Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland. Greco Eval III Rep (2009), 4.12.2009, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_Two_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_Two_DE.pdf) (6.6.2013).

²⁸ Vorschlag für eine Stellungnahme des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu dem Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland vom 4. Dezember 2009, Ausschussdrucksache 17(4)285, 24.6.2013. Die Stellungnahme wurde in dieser Form verabschiedet. Das Dokument ist nicht öffentlich, liegt uns aber vor. Vgl. dazu LobbyControl: „Jede Grenze würde willkürlich wirken“, 7.7.2011, <https://www.lobbycontrol.de/2011/07/jede-grenze-wurde-willkuerlich-wirken> (6.6.2013).

²⁹ GRECO: Dritte Evaluierungsrunde. Umsetzungsbericht zu Deutschland. GRECO-RC-III(2011)9E, 9.12.2011, http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/GRECO_Dritte_Evaluierungsrunde.pdf?__blob=publicationFile, S. 17, (6.6.2013).

³⁰ GRECO: Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland. Greco Eval III Rep (2009), 4.12.2009, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_Two_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_Two_DE.pdf) (6.6.2013).

HINTERGRUND: DIE GELTENDEN REGELN DER PARTEIFINANZIERUNG

In Deutschland können Einzelpersonen, Unternehmen und Verbände in unbegrenzter Höhe an Parteien spenden. Laut Grundgesetz sind die Parteien dazu verpflichtet, ihre Mittel offenzulegen.³¹ In welcher Form sie dies tun, ist im Parteiengesetz geregelt.³² Die Anforderungen an die Offenlegung sind jedoch nicht sehr hoch. Parteispenden über 50.000 Euro müssen von den Parteien dem Bundestagspräsidenten angezeigt werden, der diese unverzüglich mit dem Namen des Spenders auf der Bundestags-Webseite veröffentlicht. Dies gilt allerdings nur für Spenden, die im Einzelfall über 50.000 Euro liegen. Teilt ein Spender also seine Zuwendungen in mehrere Einzelspenden über das Jahr hinweg auf, kann er die sofortige Veröffentlichungspflicht umgehen.

Die Parteien sind darüber hinaus verpflichtet, jährlich Rechenschaftsberichte vorzulegen. Darin werden neben der Gesamtsumme der Spenden alle Spenden über 10.000 Euro mit dem Namen des Spenders aufgelistet. Anders als bei den Großspenden über 50.000 Euro werden hier auch Spenden veröffentlicht, die im Laufe eines Jahres die Summe von 10.000 Euro überschreiten. Spendet also ein Unternehmen mehrfach 5.000 Euro, wird im Rechenschaftsbericht die Gesamtsumme der Zuwendungen aufgeführt. Die Rechenschaftsberichte erscheinen jedoch erst mit einer Verspätung von über einem Jahr.

Einnahmen der Parteien aus Sponsoring müssen in den Rechenschaftsberichten nicht namentlich aufgeführt werden. Noch nicht einmal der Gesamtbetrag aller Sponsoringeinnahmen ist bekannt, weil diese nur in einem Sammelposten im Rechenschaftsbericht auftauchen („Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit“).

Bestimmte Spenden sind per Parteiengesetz ausgeschlossen: Dazu gehören Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, von Parlamentsfraktionen und von gemeinnützigen Einrichtungen. Darüber hinaus dürfen die Parteien keine Spenden von Berufsverbänden und von Unternehmen, die zu über 25 % im Eigentum der öffentlichen Hand sind – wie zum Beispiel die Deutsche Bahn – annehmen. Verboten sind zudem sogenannte Einfluss Spenden, die „erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden“³³. Im Gegensatz zu Frankreich sind dagegen in Deutschland Spenden von Unternehmen erlaubt, die öffentliche Aufträge erhalten haben oder zu erhalten hoffen.

UNSERE FORDERUNG: TRANSPARENZ UND SCHRANKEN!

Die deutsche Praxis der Parteienfinanzierung wird schon seit vielen Jahren kontrovers diskutiert. Nach den großen Parteispendenskandalen der 1980er und 1990er Jahre – Stichworte Flick-Affäre, CDU-Spendenaffäre – wuchs die Sensibilität gegenüber der Parteienfinanzierung. Das Parteiengesetz wurde 2002 reformiert. Über höhere Offenlegungspflichten schuf der Gesetzgeber damals Grundlagen für mehr Transparenz. Doch die Regulierung der deutschen Parteienfinanzierung ist noch immer unzureichend. Unsere Kritik und unsere Forderungen im Detail:

- ➔ **Offenlegungspflicht:** Die Grenze von 50.000 Euro für die sofortige Offenlegung von Spenden ist zu hoch. **Wir fordern die Herabsetzung dieser Grenze: Spenden über 10.000 Euro sollten umgehend und nicht erst Monate später in den Rechenschaftsberichten veröffentlicht werden. In den Rechenschaftsberichten sollten bereits alle Spenden ab 2.000 Euro mit Namen des Spenders angezeigt werden.**
- ➔ **Stückelung von Parteispenden:** Viele Großspender unterwandern die sofortige Offenlegungspflicht, indem sie ihre Zuwendungen stückeln. **Wir fordern, dass Großspenden nicht erst dann veröffentlicht werden, wenn sie im Einzelfall eine bestimmte Summe überschreiten. Die Veröffentlichungspflicht muss auch für aufsummierte Spenden gelten.**
- ➔ **Umgehung von Offenlegungspflichten durch Sponsoring:** Parteisponsoring ist im Parteiengesetz nicht geregelt. Das Sponsoring ist daher ein Schlupfloch, um sämtliche Offenlegungspflichten zu umgehen. **Wir fordern, das Parteisponsoring den gleichen Transparenzpflichten zu unterwerfen wie die Parteispenden.**
- ➔ **Obergrenze für Parteispenden:** Im Gegensatz zu anderen Ländern gibt es in Deutschland keine Obergrenzen für Parteispenden. Spenden in Millionenhöhe legen die Erwartung einer Gegenleistung nahe. Außerdem wirkt eine Deckelung dem Machtgefälle zwischen finanzstarken und finanzschwachen Interessengruppen entgegen. **Wir fordern eine Begrenzung von Spenden auf insgesamt 50.000 Euro pro Spender und Jahr.**

³¹ Grundgesetz, Artikel 21 I.

³² Parteiengesetz, http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/pg_pdf.pdf (17.5.2013).

³³ Parteiengesetz, § 25, Abs. 2(7).

Abgeordneten-Nebeneinkünfte: Eine Grauzone politischer Einflussnahme

Als die SPD im Herbst 2012 Peer Steinbrück als ihren Kanzlerkandidat bekannt gab, begann sowohl im Bundestag als auch in den Medien eine heftige Debatte über Nebentätigkeiten von Abgeordneten. Steinbrück war wegen seiner umfangreichen Vortragstätigkeiten in die Kritik geraten, mit denen er neben seinem Bundestagsmandat 1,25 Millionen Euro allein in dieser Legislaturperiode verdiente. Für Schwarz-Gelb waren die hohen Nebeneinkünfte des SPD-Kanzlerkandidaten eine willkommene Gelegenheit, den Wahlkampfauftakt der politischen Konkurrenz erheblich zu erschweren. Die Parteien überboten sich geradezu mit Forderungen nach mehr Transparenz.

Doch tatsächlich hatte das Thema bereits vom Beginn der Legislaturperiode an für Streit gesorgt – meist hinter den Kulissen. Trotz immer neuer Verhandlungsrunden konnten sich die Frak-

tionen im Bundestag nicht auf neue Transparenzregeln einigen. Erst nach der Steinbrück-Debatte verabschiedete der Bundestag im Frühjahr 2013 mit den Stimmen der schwarz-gelben Koalition erweiterte Offenlegungspflichten. Der Opposition und Organisationen aus der Zivilgesellschaft gingen die Reform nicht weit genug. Viele Transparenzlücken bleiben weiterhin bestehen (siehe Kasten).

→ Unsere Bewertung der schwarz-gelben Politik der letzten Jahre: Im Bereich der Transparenz von Nebeneinkünften gab es Verbesserungen, Probleme bleiben aber bestehen.



Das Problem: Nebentätigkeiten von Abgeordneten als Einfallstor für Lobbyisten

Umfassende Transparenz über die Nebentätigkeiten von Abgeordneten ist notwendig, um Lobbyeinflüsse auf die Politik zu kontrollieren und zu begrenzen. Denn Abgeordnete sollen zwar nicht unparteiisch sein, aber dennoch unabhängig von Lobbygruppen. Interessen zu vertreten gehört zur Aufgabe eines jeden Abgeordneten, aber eben nicht in Verbindung mit finanziellen oder sonstigen Anreizen. Erzielen Abgeordnete erhebliche Einkünfte aus Tätigkeiten für Unternehmen, Verbände oder andere Lobbyakteure, ist ihre Unabhängigkeit gefährdet: Es kann zu Interessenkonflikten kommen. Interessenkonflikte bestehen, wenn die politische Tätigkeit eines Abgeordneten auf private und insbesondere finanzielle Interessen des Abgeordneten oder seiner

Nebenarbeitgeber Einfluss haben kann und diese privaten oder nebenberuflichen Interessen umgekehrt die politische Arbeit beeinträchtigen (können). Abgeordnete dürfen nicht „Diener zweier Herren“ sein. Für Unternehmen und Lobbygruppen können Abgeordnete als Türöffner, als Informationslieferanten und natürlich als Unterstützer für eigene Anliegen hilfreich sein.

Transparente Nebentätigkeiten und -einkünfte sind eine unabdingbare Voraussetzung, um Interessenkonflikte sichtbar und kontrollierbar zu machen. Auf Grund der unzureichenden Regeln erfahren Öffentlichkeit – und auch andere Abgeordnete – derzeit zu wenig über die Herkunft und Höhe der Nebeneinkünfte.

Protest gegen undurchsichtige Nebeneinkünfte von Abgeordneten. Gemeinsame Aktion von LobbyControl, Campact und Transparency Deutschland im Oktober 2012.



I Affären und Fälle der letzten vier Jahre: Intransparenz und Interessenkonflikte

In dieser Legislaturperiode gab es eine Reihe von Fällen, die zeigen: die geltenden Regelungen sind nicht geeignet, um ein ausreichendes Maß an Transparenz herzustellen und Interessenkonflikte zu vermeiden.

I Steinbrücks Vorträge: Woher bekam er wie viel Geld?

An den hoch dotierten Vortragstätigkeiten des Ex-Bundesfinanzministers und Kanzlerkandidaten Steinbrück lassen sich gleich zwei Probleme der aktuellen Transparenzregeln aufzeigen: Erstens war die genaue *Herkunft* der Einkünfte nicht immer sichtbar und zweitens war deren *Höhe* in den meisten Fällen unbekannt. Die Herkunft der Einkünfte war in vielen Fällen nicht erkennbar, weil die Vorträge über eine Redneragentur vermittelt wurden.

Nach den Regeln des Bundestages musste Steinbrück nur die jeweilige Agentur als Auftraggeber nennen, nicht aber den Kunden, bei dem er letztlich die Vorträge hielt und der den Vortrag bezahlte. Daher war es nicht möglich zu beurteilen, wie viele seiner meist mit 15.000 Euro dotierten Vorträge Steinbrück etwa bei Unternehmen aus der Finanzbranche hielt. Dadurch entstehende Interessenkonflikte konnten so nicht diskutiert werden. Erst durch die hitzige öffentliche Debatte sah Steinbrück sich schließlich gezwungen, die Einkünfte aus Vorträgen samt der tatsächlichen Auftraggeber offenzulegen.

Dabei kamen auch einige besonders brisante Auftraggeber ans Licht. Hinter dem Vortrag für Helen Media GmbH etwa verbarg sich ein Vortrag für die Bochumer Stadtwerke. Dieser Vortrag verursachte einen großen Wirbel, nachdem die Höhe des Honorars – 25.000 Euro – bekannt wurde, da die Stadt Bochum selbst hoch verschuldet ist.¹

I Brisante Vorträge

Noch brisanter war ein anderer über eine Agentur vermittelter Vortrag, den Steinbrück im September 2011 bei der internationalen Anwaltskanzlei Freshfields Bruckhaus Deringer hielt. Das Honorar betrug 15.000 Euro. Freshfields hatte zwischen 2005 und 2009 mehrfach das Finanzministerium beraten² und dafür Honorare von über 1,83 Millionen Euro erhalten.³ Finanzminister zu jener Zeit: Peer Steinbrück. Wenn ein Ex-Minister Geld von einem Unternehmen bekommt, das zuvor in geschäftlichen Beziehungen zu dessen Ministerium stand, ist das mehr als fragwürdig.⁴



Quelle: Peer Steinbrück/epd.de

An Peer Steinbrücks Nebeneinkünften in Millionenhöhe entzündete sich 2012 eine neue Debatte um Transparenz. Der nächste Bundestag muss nun mehr offenlegen als bisher.

Steinbrück ist bei weitem nicht der einzige Abgeordnete, der in dieser Legislaturperiode über Agenturen vermittelte Vorträge hielt: Eduard Oswald (CSU) zum Beispiel hielt insgesamt 23 jeweils mit bis zu 7.000 Euro (Stufe 2) dotierte Vorträge – alle vermittelt über die SpeakerAgency GmbH aus München.⁵ Auch andere Abgeordnete hielten in dieser Legislaturperiode über Agenturen vermittelte Vorträge – allerdings in wesentlich geringerem Umfang als Peer Steinbrück oder Eduard Oswald.

I Michael Fuchs: Nebentätigkeit für private Spionagefirma

Für Aufsehen mit seiner Vortragstätigkeit sorgte in dieser Legislaturperiode außerdem der CDU-Wirtschaftsfachmann Michael Fuchs. Fuchs' Vorträge waren zwar nicht über eine Agentur vermittelt, doch fand sich auf seiner Internetseite beim Bundestag jahrelang eine falsche Angabe über den Auftraggeber. Bis zum Januar 2013 wurde dort die gemeinnützige historisch-geografische Fachgesellschaft Hakluyt Society als Auftraggeber ausgewiesen. Erst Recherchen des Stern und der Organisation Abgeordnetenwatch enthüllten: Tatsächlich handelte es sich um die britische

¹ „SPD-Kanzlerkandidat: Steinbrück streitet mit Stadtwerken Bochum über Rednerhonorar“. In: Spiegel Online, 1.11.2012, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/steinbrueck-streitet-mit-stadtwerken-bochum-ueber-rednerhonorar-a-864840.html> (5.6.2013).

² Die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP listet mehrere Gesetzgebungsvorhaben auf, bei denen Freshfields beratend tätig war (Drucksache 16/12547 vom 31.3.2009). Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/125/1612547.pdf>.

³ Die Bundesregierung gibt in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage keine Auskunft darüber, wie hoch das Honorar für Freshfields war. Die Bild-Zeitung hat einen Betrag von 1,83 Millionen Euro recherchiert. Vgl. „Honorardebate lässt Steinbrück nicht los“. In: Handelsblatt Online, 28.12.2012, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/-millionen-an-wirtschaftskanzlei-honorardebate-laesst-steinbrueck-nicht-los/7566622.html> (5.6.2013).

⁴ Ähnlich problematisch ist ein Interview mit Steinbrück zum Thema „Öffentliche Private Partnerschaften“, das im Geschäftsbericht des Baukonzerns Bilfinger Berger erschienen ist. Steinbrück erhielt dafür 15.000 Euro. Vermittelt wurde das Interview über die Agentur Brunswick. Bilfinger Berger profitierte durch die Förderung von ÖPPs durch das Finanzministerium unter Steinbrück und die Gründung der ÖPP Deutschland AG, die von Steinbrück unterstützt wurde. Mehr Informationen dazu in der Lobbypedia unter: https://lobbypedia.de/wiki/Peer_Steinbrueck und im LobbyControl-Blog: „ÖPP Deutschland AG – staatlich finanzierter Lobbyismus“, 12.3.2012, <https://www.lobbycontrol.de/2012/03/opp-deutschland-ag-staatlich-finanzierter-lobbyismus/> (5.6.2013).

⁵ Siehe „Veröffentlichungspflichtige Angaben“ auf Oswalds Bundestagsseite unter http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete17/biografien/O/oswald_eduard.html (5.6.2013).

Spionagefirma Hakluyt & Company – was die Vortragstätigkeit in ein völlig anderes Licht rückt. Fuchs beteuerte, gegenüber der Bundestagsverwaltung nie falsche Angaben gemacht zu haben. Allerdings war die erste Meldung dieser Nebentätigkeit durch Fuchs unvollständig. Letztlich ließ sich nicht mehr nachvollziehen, wie es zu der falschen Angabe kam und wer dafür verantwortlich war. Fuchs selbst hätte in all den Jahren allerdings merken müssen, dass seine Nebentätigkeit dauerhaft fehlerhaft angegeben wurde.

I Details bleiben unbekannt

Worin seine Tätigkeit im Auftrag der privaten Spionagefirma bestand, bleibt unbekannt. Dank der falschen Angabe auf der Bundestagsseite konnte die brisante Frage, was ein gewählter Volksvertreter bei einer Spionagefirma⁶ macht, lange Zeit gar nicht erst gestellt werden: Welche Rolle spielte Michael Fuchs bei Hakluyt & Company und wofür bekam er mindestens 57.000 Euro? Hat er der Spionagefirma bei der Informationsbeschaffung für Großunternehmen geholfen und wenn ja, wie genau?⁷

I Jens Spahn: Gesundheitspolitiker mit Lobbyfirma

Am Fall des CDU-Gesundheitspolitikers Jens Spahn lässt sich aufzeigen, dass Unternehmensbeteiligungen von Abgeordneten ebenfalls zu problematischen Interessenverflechtungen führen können und daher transparenter werden müssen. Spahn war jahrelang Miteigentümer einer GbR, die wiederum an einer im Gesundheitssektor tätigen Agentur beteiligt war (siehe Kapitel Lobbyregister). Da die Verhaltensregeln für Abgeordnete eine Offenlegung von Unternehmensbeteiligungen erst ab 25,01 Prozent verlangen, Spahn aber mit exakt 25 Prozent beteiligt war, blieb sein unternehmerisches Engagement unbekannt.

I Transparenz mangelhaft

Kritische Nachfragen – etwa inwieweit dieses Engagement einen Interessenkonflikt darstellt – waren somit erst zwei Jahre später möglich, nachdem die geschäftliche Beziehung aufgelöst wurde und der Fall durch Recherchen des Magazins Focus an die Öffentlichkeit kam.⁸ Der Fall zeigt, dass die Beteiligung von Abgeordneten an Unternehmen ebenfalls transparenter werden muss.

Diese drei Beispiele werfen ein Schlaglicht auf die Problematik der Nebentätigkeiten und -einkünfte. Darüber hinaus gab es in der letzten Legislaturperiode weitere Fälle problematischer Nebentätigkeiten, auf die hier aber nicht detailliert eingegangen werden kann. So wurde etwa im Mai 2013 bekannt, dass der FDP-Abgeordnete und Gesundheitspolitiker Lars Lindemann eine Tätigkeit als Hauptgeschäftsführer des Spitzenverbands Fachärzte Deutschland e. V. aufgenommen hatte.⁹ Als Verbandsgeschäftsführer ist er vertraglich verpflichtet, die Interessen des Verbandes zu vertreten, was im Widerspruch zu seiner Unabhängigkeit als Abgeordneter steht.



Quelle: Stephan Baumann

Jens Spahn stand auf Grund intransparenter Lobbyverflechtungen in der Kritik. Sein Beispiel zeigt: Mehr Transparenz bei Unternehmensbeteiligungen von Abgeordneten und ein verpflichtendes Lobbyregister sind dringend nötig.

⁶ Hakluyt & Company wurde 1995 von ehemaligen Mitgliedern des britischen Auslandsgeheimdienstes gegründet (bekannt als MI6). Laut einem der Gründer war die Idee dabei „für die Industrie das zu tun, was wir für die Regierung gemacht hatten“. Hakluyt geht davon aus, dass die Kunden selbst schon die frei verfügbaren Informationen ausgewertet hätten. Daher bringe Hakluyt die Informationen und Einschätzungen von Leuten ein, „die die Länder kennen, die Eliten, die Unternehmen, die Medien vor Ort, die lokalen Umweltorganisationen, all die Faktoren, die in anstehende große Entscheidungen einfließen.“ Quelle für erstes Zitat: Masters of the great game turn to business. Globalisation and cross border mergers are increasing demand for Hakluyt's brand of intelligence, Financial Times vom 23.3.2000, zitiert nach Eveline Lubbers: Secret Manoeuvres in the Dark. Corporate and Policy Spying on Activists. London 2012, S. 140. Eigene Übersetzung, Im Original „the idea was to do for the industry what we had done for the government“. Quelle für zweites Zitat: Präsentation von Michael Maclay (Hakluyt) über ‚Recruiting Political Scientists‘ bei der Academia Meets Business Konferenz, Leiden, Niederlande, 2.–3. Juli 1999; zitiert nach dem Powerbase-Artikel über Hakluyt, online unter http://www.powerbase.info/index.php/Hakluyt_%26_Compny (5.6.2012). Eigene Übersetzung. Im Original: „We go with the judgement of people who know the countries, the élites, the industries, the local media, the local environmentalists, all the factors that will feed into big decisions being made.“

⁷ Die Nebentätigkeiten von Fuchs sind als „Vorträge“ deklariert. Es ist uns jedoch nicht bekannt, dass die Spionagefirma jemals Vorträge für die Öffentlichkeit oder auch nur für geladene Gäste über ihre Kunden hinaus organisiert hätte. Die Anwältin und Wissenschaftlerin Eveline Lubbers hat sich jahrelang mit privaten Nachrichtendiensten beschäftigt. Ihr Buch „Secret Manoeuvres in the Dark. Corporate and Policy Spying on Activists“ enthält ein ganzes Kapitel über Hakluyt & Company. Sie habe noch nie von öffentlichen Vorträgen der Firma gehört. Die Firma sei extrem öffentlichkeits-scheu.

⁸ „Im Nebenjob Abgeordneter“, Focus vom 26.11.2012; Ausgabe: 48; Seite: 28–32.

⁹ Vgl. Lars Lindemanns „Veröffentlichungspflichtige Angaben auf der Bundestagsseite unter http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete17/biografien/L/lindemann_lars.html (5.6.2013).

Reaktionen aus der Politik: Kleine Verbesserungen, aber Transparenzdefizit bleibt

Die Bilanz der schwarz-gelben Koalition bei der Verbesserung der Transparenz über Nebentätigkeiten und -einkünfte ist durchmischelt. Echter politischer Wille, Reformen im nötigen Umfang durchzuführen, zeigte sich nicht.

In der sogenannten Rechtsstellungskommission, einem Untergremium des Ältestenrats im Bundestag, wurde zwischen den Oppositionsfractionen und der Koalition seit 2009 kontrovers diskutiert, inwiefern die 2005 von Rot-Grün beschlossenen Offenlegungspflichten ausreichend sind. Am 14.4.2011 stellte die Rechtsstellungskommission einen fraktionsübergreifend erarbeiteten Kompromiss vor: Im Gegenzug zu mehr Transparenz bei höheren Einkünften sollte die Bagatellgrenze von 1.000 auf 10.000 Euro angehoben werden.¹⁰ Viele Vorträge und vergleichbare einmalige Einkünfte wären aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit verschwunden.

Dank unseres gemeinsam mit *Transparency Deutschland*, *campact* und *Mehr Demokratie* organisierten Protests konnte diese neue Transparenzlücke verhindert werden.¹¹ Der Vorschlag wurde zurückgezogen. Ein neuer Kompromiss kam nicht mehr zustande, obwohl der Vorsitzende der Kommission, Hermann Otto Solms (FDP), im Mai 2011 mitteilte, die Erhöhung der Bagatellgrenze

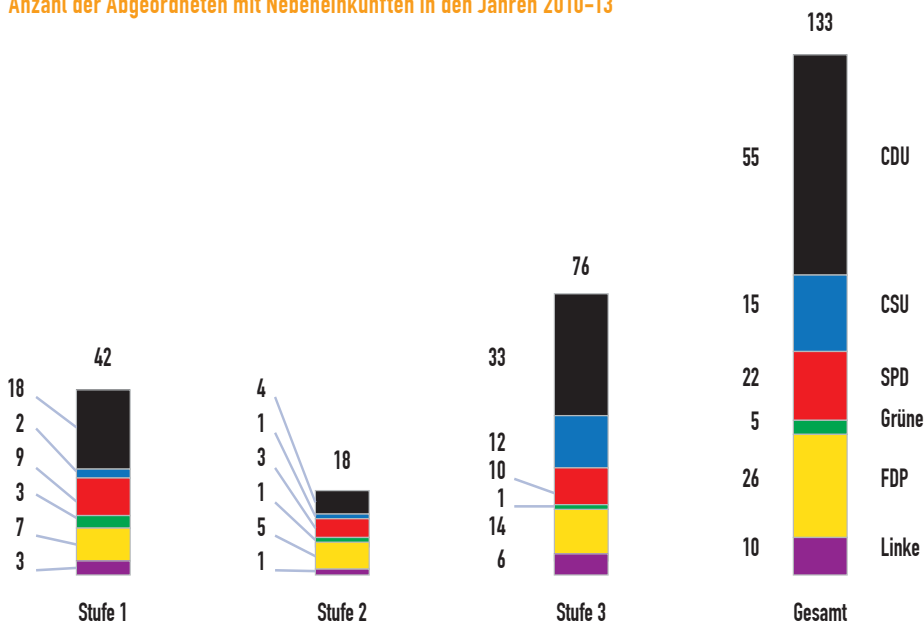
sei nicht beabsichtigt gewesen und man würde die Beratungen nun fortsetzen:

„Die in der Öffentlichkeit diskutierte Interpretation der Jahresuntergrenze für entgeltliche Tätigkeiten in Höhe von 10.000 Euro entspricht nicht der mit den Änderungsvorschlägen beabsichtigten Intention der Rechtsstellungskommission nach mehr Transparenz. Die Kommission hat deshalb heute übereinstimmend beschlossen, die Beratungen mit dem Ziel einer einvernehmlichen Lösung fortzusetzen, die eine solche Interpretation nicht zulässt.“¹²

Mehr Transparenz erst nach der Wahl

Tatsächlich stockten die Verhandlungen in der Folge. Noch im Juni 2012 wurden die Verhandlungen erneut vertagt. Erst unter dem Druck der Steinbrück-Debatte kam es Anfang 2013 schließlich zu einer Reform: Schwarz-Gelb beschloss, die geltenden drei Stufen, in denen Abgeordnete bisher ihre Einkünfte veröffentlichen müssen, auf zehn Stufen zu erweitern. Die zehnte Stufe beginnt bei 250.000 Euro und ist, wie zuvor Stufe 3, nach oben offen. Das ist ein deutlicher Fortschritt, auch wenn die neuen Stufen, insbesondere bei höheren Einkünften, sehr grob sind (siehe Grafik). Positiv ist auch, dass die Bagatellgrenze nicht, wie 2011 geplant, angehoben wurde.

Anzahl der Abgeordneten mit Nebeneinkünften in den Jahren 2010-13



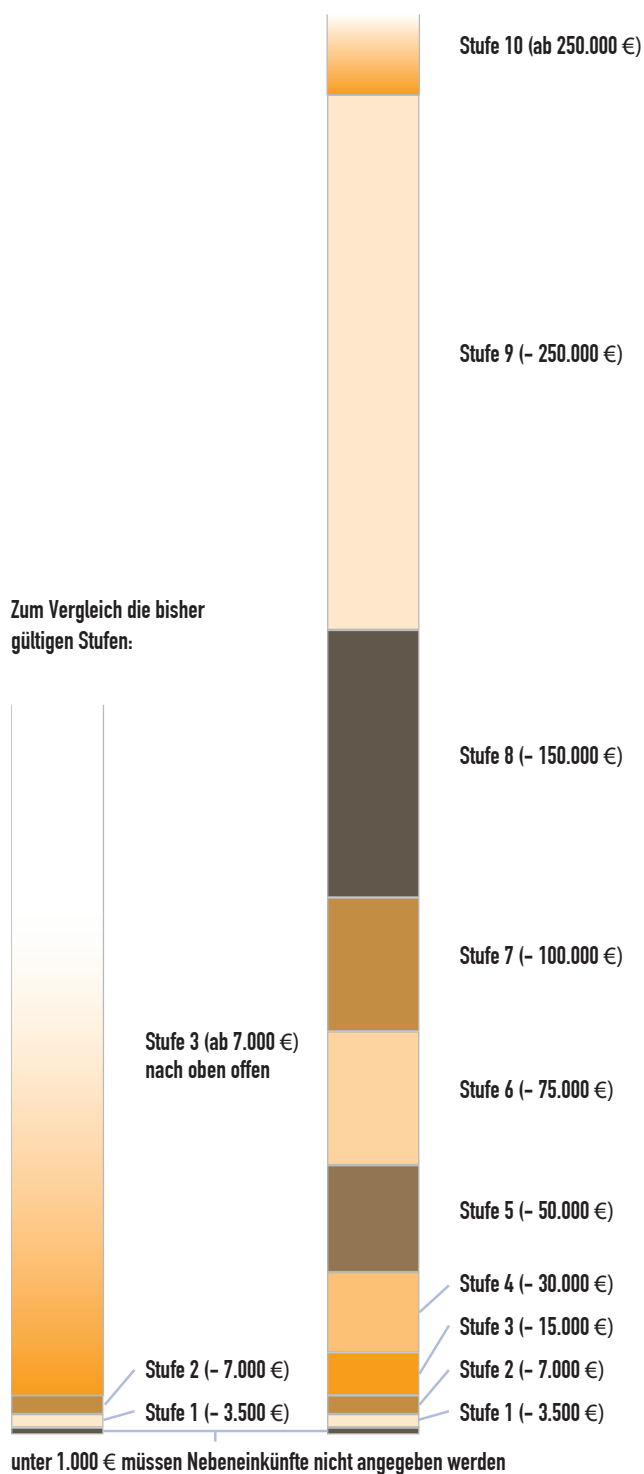
Die rechte Säule zeigt die Gesamtzahl der Abgeordneten mit anzeigepflichtigen Nebeneinkünften im Zeitraum 2012-13. Demnach hatten 133 von insgesamt 620 Abgeordneten in dieser Zeit Nebeneinkünfte. Die anderen Säulen zeigen die Verteilung auf die 3 Stufen, in denen Abgeordnete ihre Nebeneinkünfte offenlegen müssen: 42 Abgeordnete hatten mindestens einen Nebenverdienst der Stufe 1, 18 Abgeordnete erzielten mindestens einmal ein Stufe 2-Einkommen und 76 Abgeordnete fielen in Stufe 3 (Genauerer zu der Stufenregelung siehe Infobox auf S. 32). Nicht mitgezählt wurden Nebeneinkünfte aus Tätigkeiten in der Regierung (z.B. Staatssekretäre und Minister), in Parteien (z.B. Generalsekretär) und in Kommunen (z.B. Bürgermeister).

¹⁰ Vgl. „Drastische Transparenzlücken bei Neuregelung von Nebeneinkünften“. In: lobbycontrol.de, 15.4.2011, <https://www.lobbycontrol.de/2011/04/drastische-transparenzlucken-bei-neuregelung-von-nebeneinkunften/> (5.6.2013).

¹¹ „Unser Erfolg: Verschleierung von Nebeneinkünften vorerst vom Tisch“. In: lobbycontrol.de, 12.5.2011, <https://www.lobbycontrol.de/2011/05/unser-erfolg-verschleierung-von-nebeneinkunften-vorerst-vom-tisch/> (5.6.2013).

¹² Vgl. „Rechtsstellungskommission setzt Beratungen über Verhaltensregeln fort“. Pressemitteilung des Deutschen Bundestages vom 12.5.2011. Online unter: http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2011/pm_1105122.html (5.6.2013).

Die alte und neue Stufenregelung im Vergleich



Die konsequenteste Regelung, nämlich die Offenlegung von Einkünften auf Euro und Cent, hat Schwarz-Gelb allerdings blockiert. Alle Oppositionsfraktionen und verschiedene Fachorganisationen aus der Zivilgesellschaft hatten das gefordert.¹³ Außerdem bleiben weitere Transparenzlücken bestehen (siehe Kästen nächste Seite). Die Opposition hatte zudem in verschiedenen Anträgen gefordert, dass Berater und Anwälte zukünftig zumindest die Branchen ihrer Kunden offenlegen müssen. Dies wurde von Schwarz-Gelb explizit abgelehnt.¹⁴ Immerhin beauftragte die Rechtsstellungskommission – nach unseren Informationen – die Bundestagsverwaltung damit, Möglichkeiten zu prüfen, inwieweit bei Vorträgen, die über Redneragenturen vermittelt werden, die Offenlegung der tatsächlichen Auftraggeber zur Pflicht gemacht werden kann.¹⁵ Im Juni 2013 lag ein Ergebnis dieser Prüfung allerdings noch nicht vor.

I Kontrolle muss verbessert werden

Bei den Fragen, wie die Angaben der Abgeordneten kontrolliert werden und welche Sanktionen es bei Verletzungen der Verhaltensregeln geben soll, hat sich nichts bewegt. Auch ein Verbot von direkter Lobbyarbeit neben dem Mandat wurde nicht diskutiert. Trotz der neuen Stufenregelung bleibt daher im Bereich der Nebeneinkünfte von Abgeordneten noch viel zu tun.



Die Ampel steht auf gelb

Dass für den nächsten Bundestag erweiterte Transparenzregeln gelten sollen, ist positiv zu bewerten. Hier ist Schwarz-Gelb unserer Forderung nachgekommen, dass auch höhere Einkünfte sichtbar sein müssen. Zur Reform kam es allerdings nur unter großem öffentlichen Druck, viele weitere Transparenzlücken bleiben hingegen bestehen. Die Ampel zur Bewertung der schwarz-gelben Politik im Bereich Nebentätigkeiten von Abgeordneten steht daher auf Gelb.

13 Vgl. Antrag der Fraktion DIE LINKEN: „Transparenz und Unabhängigkeit im Bundestag und in der Bundesregierung“. 06.11.2012. Drucksache 17/11333 sowie den gemeinsamen Antrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Nebentätigkeiten transparent machen – Branchen kennzeichnen“. 07.11.2012. Drucksache 17/11332.
 14 Vgl. „Bundestag beschließt transparentere Nebeneinkünfte“. In: lobbycontrol.de, 12.3.2013, <https://www.lobbycontrol.de/2013/03/bundestag-beschliesst-transparentere-nebeneinkunfte/> (5.6.2013).
 15 Vgl. ebd.



HINTERGRUND: DIE GELTENDEN REGELN UND WAS FÜR DIE NÄCHSTE LEGISLATURPERIODE GEPLANT IST

Bundestagsabgeordnete sind seit 2007 dazu verpflichtet, ihre Nebentätigkeiten und damit verbundene Einkünfte offenzulegen. Die entsprechenden Regelungen dazu finden sich im Abgeordnetengesetz sowie in den Verhaltensregeln für Abgeordnete als Anhang zur Geschäftsordnung des Bundestags und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen.

Demnach ist es Abgeordneten grundsätzlich erlaubt, Nebentätigkeiten nachzugehen und Nebeneinkünfte zu erzielen. Eine Obergrenze für die Höhe der Nebeneinkünfte gibt es ebenso wenig wie eine klare zeitliche Obergrenze. Allerdings soll laut Abgeordnetengesetz die Ausübung des Mandats den Mittelpunkt der beruflichen Tätigkeit darstellen. Das hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 2007 bekräftigt.

Die Höhe der Nebeneinkünfte muss nicht genau offengelegt werden. Stattdessen werden sie in drei groben Stufen veröffentlicht: Unter einer Bagatellgrenze von 1.000 Euro müssen einzelne Einkünfte nicht angezeigt werden. Die erste Stufe erfasst alle Einkünfte zwischen 1.001 Euro und 3.500 Euro. Einkünfte bis 7.000 Euro fallen in Stufe 2, während Stufe 3 alle Einkünfte über 7.000 Euro erfasst. Insbesondere sehr hohe Einkünfte bleiben auf Grund der nach oben offenen Stufe 3 unsichtbar. Daher lassen sich für die neben dem Mandat erzielten Einkünfte lediglich Mindestsummen angeben.

Im März 2013 beschloss die schwarz-gelbe Koalition eine Erweiterung dieser Stufenregelung. Ab dem nächsten Bundestag sollen Einkünfte in zehn Stufen offengelegt werden. Die höchste Stufe beginnt bei 250.000 Euro und ist wie die aktuell noch geltende Stufe 3 nach oben offen. Die unteren drei Stufen bleiben wie bisher bestehen (siehe Grafik).

Für Abgeordnete, die nebenbei als Anwalt oder Berater arbeiten, gelten Ausnahmen. Sie müssen die Herkunft ihrer Einkünfte nicht veröffentlichen und zum Teil auch nicht deren Höhe.

Wenn Abgeordnete an Unternehmen beteiligt sind, müssen sie dies erst offenlegen, wenn sie mehr als 25 Prozent der Stimmrechte besitzen.

UNSERE FORDERUNG: MEHR TRANSPARENZ UND WIRKSAME KONTROLLEN!

Die Veröffentlichung der Einkünfte in Stufen gibt der Öffentlichkeit keinen genauen Überblick darüber, wie viel Abgeordnete neben ihrem Mandat verdienen. Insbesondere durch die nach oben offene letzte Stufe und die bei der Neuregelung sehr groben Stufen lässt sich nicht konkret nachvollziehen, ob die **Höhe der Entlohnung** in einem angemessenen Verhältnis zur Arbeitsleistung der/s Abgeordneten steht.

Die geltenden Regeln zur Transparenz von Nebentätigkeiten und –einkünften sind unzureichend. Die erweiterte Stufenregelung ist ein Fortschritt, aber bei weitem nicht ausreichend. Unsere Forderungen im Detail:

- **Wir fordern die vollständige Offenlegung aller Nebeneinkünfte auf Euro und Cent. Andere europäische Länder wie die Niederlande oder Großbritannien können hier als Vorbild dienen.**
- **Neben der Höhe der Einkünfte muss auch deren Herkunft transparent sein. Wenn etwa honorierte Vorträge über Redneragenturen gebucht werden, geben Abgeordnete bisher die Redneragentur als Herkunft der Einkünfte an. Der tatsächliche Auftraggeber bleibt somit unsichtbar. Dadurch können Interessenkonflikte verschleiert werden. Wir fordern, dass Abgeordnete den tatsächlichen Auftraggeber einer Leistung offenlegen müssen. Nur so wird sichtbar, wer den/die Abgeordnete letztlich bezahlt.**
- **Abgeordnete, die nebenbei als Anwälte oder Unternehmensberater tätig sind, müssen derzeit nicht offenlegen, woher ihre Einkünfte stammen. Sie berufen sich auf gesetzliche oder vertragliche Verschwiegenheitspflichten. Wir fordern, dass diese Berufsgruppen zumindest die Branche ihrer jeweiligen Mandanten, Klienten oder Kunden offenlegen müssen.**
- **Besonders problematisch ist es, wenn Abgeordnete zugleich als Lobbyist/innen beschäftigt sind. Wenn Abgeordnete Geld dafür erhalten, die Interessen eines Verbandes oder eines Unternehmens zu vertreten, sind sie nicht mehr frei „von Aufträgen und Weisungen“, wie es das Grundgesetz fordert. Wir fordern ein Verbot von Lobbytätigkeiten neben dem Mandat.**
- **Nicht zuletzt mangelt es bisher an einer unabhängigen und wirksamen Kontrolle der Angaben der Mitglieder des Bundestags. Zwar sieht der Verhaltenskodex für Abgeordnete bei Falschangaben oder gar bewusster Täuschung Sanktionen vor, jedoch werden diese in der Praxis kaum angewandt. Das liegt auch daran, dass keine wirksame Überprüfung der Angaben der Abgeordneten erfolgt. Wir fordern, die Bundestagsverwaltung mit entsprechenden Kapazitäten auszustatten und die Möglichkeit für Sanktionen tatsächlich zu nutzen.**

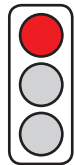
Abgeordnetenkorruption: In Deutschland weitgehend straffrei

Neben der Regulierung von Lobbyismus war auch die Bekämpfung von politischer Korruption in dieser Legislaturperiode immer wieder ein Streitthema. Im Vordergrund stand dabei das Thema Abgeordnetenkorruption: In Deutschland ist diese nämlich nur in ganz speziellen, eng definierten Fällen verboten. Der Bundesgerichtshof bezeichnete 2006 das lasche Antikorruptionsgesetz als „symbolische Gesetzgebung“. Er forderte den Gesetzgeber zum Handeln auf, da „weite Teile von als strafwürdig empfundenen Manipulationen“¹ derzeit nicht unter Strafe stünden.

Besonders brisant bei diesem Thema: Deutschland hat zwar 2003 die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) unter-

zeichnet, sie aber noch immer nicht umgesetzt. Ohne ein überarbeitetes Gesetz zur Abgeordnetenbestechung kann Deutschland die UN-Konvention nicht ratifizieren. In den vergangenen vier Jahren wurde zwar heftig darüber gestritten, wie Deutschland die Bedingungen der Konvention erfüllen kann. Schwarz-Gelb blockierte jedoch jeden Schritt in diese Richtung.

→ Unsere Bewertung der schwarz-gelben Politik der letzten Jahre: Im Bereich der Korruptionsbekämpfung hat Schwarz-Gelb Fortschritte blockiert.



Das Problem: Ein wirkungsvolles Antikorruptionsgesetz fehlt

Unter den G20-Staaten sind Deutschland und Japan die einzigen Staaten, die die UN-Konvention nicht umgesetzt haben. Auch im weltweiten Vergleich gehört Deutschland zu einer Minderheit: Rund 160 Staaten haben die Konvention bereits ratifiziert. Neben Deutschland hinken nur acht andere Unterzeichnerstaaten der Umsetzung hinterher: Barbados, Bhutan, Tschechien, Guinea, Japan, Neuseeland, Sudan und Syrien. Auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) kritisierte die deutschen Antikorruptionsgesetze und verwarnete Deutschland bereits mehrmals. Denn die Umsetzung

des europäischen Strafrechtsübereinkommens über Korruption steht ebenfalls seit fast 15 Jahren aus.

Die Verschärfung der Gesetze zur Abgeordnetenbestechung wäre also nicht nur ein Beitrag zur Bekämpfung der politischen Korruption in Deutschland, sondern auch international wichtig, um nicht an Glaubwürdigkeit zu verlieren. Das geltende Gesetz zur Abgeordnetenbestechung ermöglicht keine effektive Bekämpfung von Korruption, da viele Formen korruptiven Verhaltens nicht erfasst sind (siehe Kasten).

LobbyControl-Mitarbeiter Timo Lange diskutiert mit Siegfried Kauder (CDU) vor einer Sachverständigen-Anhörung zum Thema Abgeordnetenbestechung (Oktober 2012). LobbyControl hatte gemeinsam mit Transparency Deutschland und Campact 63.516 Unterschriften überreicht, um ein wirkungsvolles Gesetz gegen Abgeordnetenkorruption und mehr Transparenz bei Nebeneinkünften zu fordern.



Quelle: : Jakob Huber/Campact

¹ Urteil des BGH vom 9. Mai 2006 (5 StR 453/05).

I Fälle der letzten Jahre: Wo kein Gesetz, da kein Richter

Das geltende Gesetz definiert die Abgeordnetenbestechung so eng, dass in den vergangenen 19 Jahren – denn erst seit 1994 gibt es überhaupt ein Gesetz gegen Abgeordnetenkorruption – lediglich drei Abgeordnete tatsächlich verurteilt wurden.² Die geringe Fallanzahl könnte grundsätzlich auf die weitgehende Abwesenheit von Korruption schließen lassen. Allerdings gilt der Grundsatz: Wo kein Gesetz, da auch kein Richter – und keine staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen. Soll heißen: Durch die Begrenzung des geltenden Gesetzes auf eng umrissene Spezialfälle kann in vielen eigentlich problematischen Situationen von vornherein gar nicht ermittelt werden bzw. werden die Ermittlungen schnell wieder eingestellt.

Verlässliche Aussagen darüber, wie viele Fälle es mit einem besseren Antikorruptionsgesetz geben würde, lassen sich daher nicht treffen. Mit dem geltenden Gesetz lassen sich nur die offensichtlichsten Korruptionsfälle bekämpfen.³ Eine kurze Übersicht zu den wenigen Fällen, in denen es zu Verurteilungen kam:

Dem CDU-Fraktionsvorsitzenden des Stadtrates im brandenburgischen Neuruppin, Reinhard Sommerfeld, wurde von einer Investitionsgesellschaft ein persönliches Darlehen in Höhe von 100.000 Euro angeboten. Die Stadt sollte im Gegenzug einer Bürgschaft in Millionenhöhe zustimmen. Sommerfeld ging auf den Deal ein und stimmte im Stadtrat entsprechend ab. Das Ge-

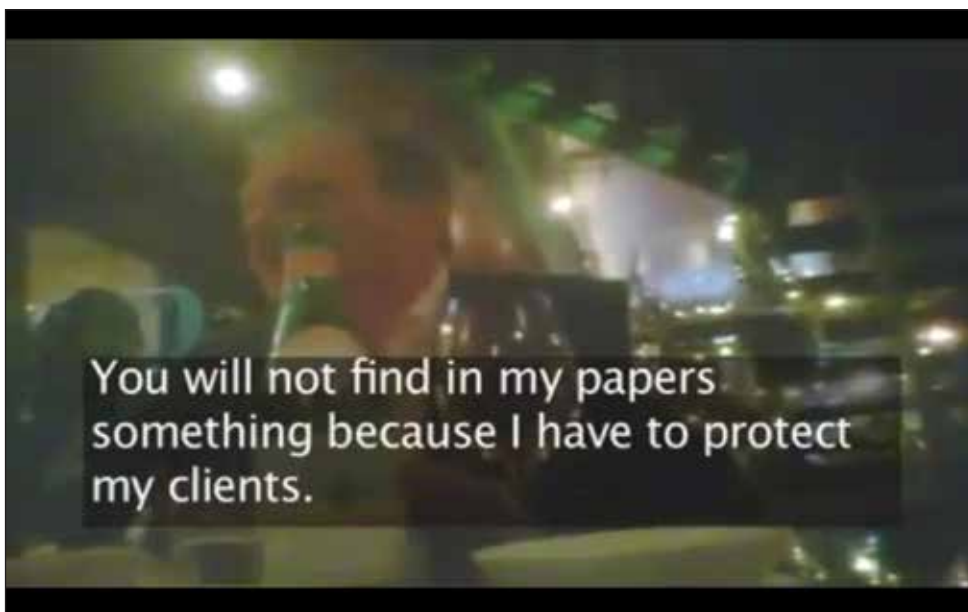
richt sah den Stimmenkauf als gegeben an.⁴ Sommerfeld wurde im Frühjahr 2007 zu einer Bewährungsstrafe verurteilt. Der Neuruppiner Oberstaatsanwalt Frank Winter äußerte sich damals kritisch: „Hätte der Mann das Geld nach der Abstimmung als Dankeschön bekommen, wäre nach dem Gesetz alles in Ordnung gewesen, das kann nicht so bleiben.“⁵

I Der Wuppertaler Korruptionsskandal

Im sogenannten Wuppertaler Korruptionsskandal wurden der Stadtrat Specht (SPD) und der Bauunternehmer Clees nach einer längeren Reihe von Gerichtsprozessen 2009 zu Bewährungs- und Geldstrafen verurteilt. Clees hatte Specht unter anderem kostenfreie Baudienstleistungen gewährt.⁶ Specht machte sich im Gegenzug für Baugenehmigungen stark. Der Bundesgerichtshof machte im Jahr 2006 in einem ersten Urteil zu dem Fall seine Kritik an dem bestehenden Gesetz zur Abgeordnetenbestechung deutlich:

„In allen anderen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens hat das gewandelte öffentliche Verständnis einer besonderen Sozialschädlichkeit von Korruption zu einer erheblichen Ausweitung der Strafbarkeit von korruptivem Verhalten geführt. Diese Entwicklung ist bislang an dem Tatbestand der Abgeordnetenbestechung vorbeigegangen [...] Indes zeigen gerade Fälle wie der vorliegende, dass die Tatbestandsfassung nicht ausreicht, um alle

Quelle: Bildschirmfoto, Video der britischen Zeitung „Sunday Times“



Der österreichische EU-Parlamentarier Ernst Strasser ließ sich von als Lobbyisten verkleideten Journalisten mit versteckter Kamera filmen und ging auf deren Angebot ein, für Geld Änderungsanträge einzubringen. Ein österreichisches Gericht verurteilte ihn in der Folge zu einer mehrjährigen Haftstrafe. Ob er nach deutschem Recht hätte belangt werden können, ist zweifelhaft. Das Video der Journalisten, aus dem das Bildschirmfoto links stammt, kann online eingesehen werden: <http://www.thesundaytimes.co.uk/sto/news/insight/article582319.ece>

² Als es im Jahr 2007 zum ersten Mal zu einem Urteil kam, veröffentlichte Transparency International Deutschland eine Pressemitteilung. Online unter: <http://www.transparency.de/2007-04-04-Abgeordnetenbestech.1033.0.html> (5.6.13).

³ Vgl. dazu „Die UN-Konvention gebietet eine Änderung des deutschen Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung“. In: transparency.de, April 2005, [http://www.transparency.de/Reformbedarf-des-Straftatbesta.723.0.html?&no_cache=1&sword_list\[\]=abgeordnetenbestechung](http://www.transparency.de/Reformbedarf-des-Straftatbesta.723.0.html?&no_cache=1&sword_list[]=abgeordnetenbestechung) (5.6.2013).

⁴ Vgl. „Beeinflusst, nicht bestochen“. In: Der Spiegel 21/2007, online unter <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-51644676.html> (5.6.2013).

⁵ Zitiert nach ebd.

⁶ Vgl. „Abgeordnetenbestechung: Urteile bestätigen“. In: wz-newsline.de, 11.10.2010, <http://www.wz-newsline.de/lokales/wuppertal/abgeordneten-bestechung-urteile-bestaetigt-1.175403> (5.6.2013).

strafwürdigen korruptiven Verhaltensweisen – insbesondere auf kommunaler Ebene – zu erfassen.“⁷

Zu einer weiteren Verurteilung wegen Abgeordnetenbestechung kam es 2008 im Rahmen des unter dem Namen „Kölner Müllaffäre“ bekannten Korruptionsskandals.⁸

I Geld gegen Einflussnahme

Auf europäischer Ebene machte im Jahr 2011 der sogenannte „Cash-for-Influence“-Skandal Schlagzeilen. An ihm waren zwar keine deutschen Abgeordneten beteiligt, aber der Fall wirft ein Schlaglicht auf die Gefahren der Abgeordnetenkorruption. Der Skandal wurde von Journalist/innen der britischen Zeitung Sunday Times ausgelöst, die sich im Rahmen einer verdeckten Recherche als Lobbyist/innen einer (fiktiven) Agentur ausga-

ben. So getarnt, boten sie mehreren Abgeordneten lukrative Posten im Aufsichtsrat der Firma an – im Gegenzug sollten die Politiker Änderungsanträge einbringen.⁹ Der österreichische Ex-Innenminister Ernst Strasser nahm das Angebot an und prahlte damit, er habe bereits weitere Arrangements dieser Art. Strasser wurde 2013 von einem österreichischen Gericht in erster Instanz zu vier Jahren Haft verurteilt.¹⁰ Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig.

Der Fall wirft die Frage auf: Wäre Strasser ein deutscher Abgeordneter gewesen, hätte er überhaupt mit strafrechtlichen Konsequenzen rechnen müssen? Da es nicht um den Verkauf seiner Stimmen ging, sondern um Änderungsanträge, wäre es in Deutschland möglicherweise gar nicht zu einer Gerichtsverhandlung gekommen.

Reaktionen aus der Politik: Schwarz-Gelb verhindert Ratifizierung der UN-Konvention

I Debatten im Bundestag

Die Plenardebatten zum Thema Abgeordnetenkorruption in dieser Legislaturperiode zeigten, dass in der schwarz-gelben Koalition kein mehrheitlicher Wille vorhanden ist, das Gesetz zur Abgeordnetenbestechung zu verschärfen und die UN-Konvention gegen Korruption zu ratifizieren.

Alle Oppositionsfraktionen legten eigene Vorschläge vor, wie der entsprechende Paragraph im Strafgesetzbuch (§ 108e) verbessert werden könnte.¹¹ Die Gesetzesentwürfe der Opposition weiten den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung aus, sodass nicht nur der Kauf oder Verkauf von Stimmen strafbar wäre, sondern jede Annahme (bzw. Gewährung) von Vorteilen für die Mandatsausübung. Auch „Dankeschön-Spenden“ wären abgedeckt. Um die freie Ausübung des Mandats nicht einzuschränken, macht der SPD-Entwurf Ausnahmen: Vorteile, die den sogenannten „parlamentarischen Gepflogenheiten“ entsprechen, sollen demnach

nicht von dem Gesetz erfasst werden. Dazu zählt beispielsweise „die im Zusammenhang mit Informationsgesprächen und Festveranstaltungen üblicherweise verbundene Bewirtung bis hin zur Teilnahme an sportlichen und kulturellen Veranstaltungen.“¹² Schwarz-Gelb lehnte die Gesetzesentwürfe zwar nicht ab, vertagte die Abstimmung im Rechtsausschuss aber immer wieder.¹³

In Plenardebatten verwarfen Koalitionsabgeordnete jedoch die Vorschläge der Opposition. Diese würden die freie Mandatsausübung einschränken und mit unpräzisen Begriffen wie „parlamentarischen Gepflogenheiten“ arbeiten.¹⁴ Eigene Vorschläge und Ideen, wie der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung reformiert werden könnte, waren aus der Koalition bis nahezu zum Ende der Legislaturperiode nicht zu vernehmen. Erst nachdem mehrere Organisationen aus der Zivilgesellschaft, darunter LobbyControl, Campact und Transparency International¹⁵ sowie *abgeordnetenwatch*¹⁶ und *Avaaaz*¹⁷, mit Un-

7 Urteil des BGH vom 9.5.2006 (5 StR 453/05), Abs. 52.

8 Vgl. „Kommunalpolitiker erhalten Bewährungsstrafe“. In: rp-online.de, 8.8.2008, <http://www.rp-online.de/panorama/deutschland/kommunalpolitiker-erhalten-bewahrungsstrafe-1.2023366> (5.6.2013).

9 Vgl. „Lobbyskandal im EU-Parlament zeigt dringenden Bedarf für striktere Regeln“. In: lobbycontrol.de, 22.3.2011, <https://www.lobbycontrol.de/2011/03/lobbyskandal-im-eu-parlament-zeigt-dringenden-bedarf-fur-striktere-regeln/> (5.6.2013).

10 Vgl. „Strasser Urteil: Ex-Innenminister zu vier Jahren Haft verurteilt“. In: derStandard.at, 14.1.2013, <http://derstandard.at/1356427630414/Urteil-fuer-spaeten-Nachmittag-erwartet> (5.6.2013).

11 Gesetzesentwurf der Fraktion DIE LINKE: „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung“, 21.4.2010. Drucksache 17/1412, <http://dip.bundestag.de/btd/17/014/1701412.pdf> (5.6.2013). Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes – Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten“, 25.5.2011. Drucksache 17/5933, <http://dip.bundestag.de/btd/17/059/1705933.pdf> (5.6.2013). Gesetzesentwurf der Fraktion der SPD: „Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes – Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung“, 6.2.2012. Drucksache 17/8613, <http://dip.bundestag.de/btd/17/086/1708613.pdf> (5.6.2013).

12 Siehe ebd.

13 Vgl. „Verschärfung der Abgeordnetenbestechung auf dem Abstellgleis: Transparency kritisiert Vertagung im Rechtsausschuss“. Pressemitteilung von TI-Deutschland vom 26.4.2013, http://www.transparency.de/13_04_26_Abgeordnetenbestechun.2275.0.html?&contUId=5053 (5.6.2013).

14 Vgl. etwa den Redebeitrag der Abgeordneten Voßhoff (CDU) in der Debatte zum Gesetzesentwurf der SPD am 2.3.2012 (Plenarprotokoll 17/163, S. 19389, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/17/17163.pdf#P.19388>). Voßhoff wirft dort außerdem die Frage auf, ob die Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption und des Strafrechtsübereinkommens des Europarats nicht von vornherein ein Fehler war.

15 Vgl. „Unterschriftenaktion: Gegen Abgeordnetenbestechung und für Transparenz bei Nebeneinkünften“. In: lobbycontrol.de, 8.10.2012, <https://www.lobbycontrol.de/2012/10/unterschriftenaktion-abgeordnetenbestechung-nebeneinkuenfte/> (5.6.2013).

terschriftenaktionen den Druck erhöhten und auch von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften Kritik an der Untätigkeit der Koalition laut wurde,¹⁸ kam etwas Bewegung in die Sache.

I Siegfried Kauder gegen die CDU

Im Herbst 2012 deutete der Vorsitzende des Rechtsausschusses Siegfried Kauder (CDU) schließlich an, einen eigenen Vorschlag entwickeln zu wollen.¹⁹ Zuvor hatten sich in einer Anhörung zu den drei Gesetzesentwürfen der Opposition am 17.10.2012 die geladenen Sachverständigen mehrheitlich für eine Reform ausgesprochen.²⁰ Am 1.3.2013 präsentierte Kauder schließlich zusammen mit den Rechtspolitikern der Opposition einen interfraktionellen Gesetzesentwurf.²¹ Doch selbst diese gemeinsame Initiative konnte die Mehrheit der schwarz-gelben Koalition nicht überzeugen. Bereits am Tag der Pressekonferenz, auf der Kauder und die Rechtspolitiker der Oppositionsfraktionen ihren gemeinsamen Gesetzesentwurf vorstellten, war aus der Unionsfraktion zu hören, der Entwurf habe keine Mehrheit.²²

Siegfried Kauder blieb ein Einzelkämpfer. Bis zum Ende der Legislaturperiode gelang es ihm nicht, andere schwarz-gelbe Abgeordnete zur Unterstützung des fraktionsübergreifenden Vorschlags zu bewegen.²³ Eine von der FDP immer wieder geforderte Anhörung zu dem neuen Gesetzesentwurf kam nicht mehr zustande. Da kein Abgeordneter der Koalition den interfraktionellen Antrag unterstützte, konnte er noch nicht einmal auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die schwarz-gelbe Verschleppstaktik war auch in diesem Fall erfolgreich.

I Auch die Kritik des Europarats blieb folgenlos

Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO) hatte bereits 2009 zehn Forderungen zur Korruptionsbekämpfung

an Deutschland gerichtet (vgl. Parteienfinanzierung).²⁴ Zentraler Kritikpunkt darin war, dass Deutschland das Strafrechtsübereinkommen zur Korruption und das dazugehörige Zusatzprotokoll noch nicht ratifiziert hatte. Dementsprechend lautet die erste und wichtigste Forderung der Staatengruppe, Deutschland solle die Ratifizierung des Strafrechtsübereinkommens zügig vorantreiben. Als zwei Jahre später keine Fortschritte erkennbar waren, verwarnete GRECO Deutschland. Im Fazit des Berichtes heißt es, „dass der gegenwärtig sehr geringe Grad der Erfüllung der Empfehlungen als ‚allgemein unbefriedigend‘ [...] anzusehen ist.“²⁵

Von den weiteren neun Empfehlungen wurde nur eine tatsächlich umgesetzt.

I Deutschland wurde wiederholt ermahnt

Ende 2012 veröffentlichte GRECO daher einen weiteren Bericht und leitete die zweite Stufe des Nicht-Umsetzungsverfahrens gegen Deutschland ein. Erneut wurde die Blockadehaltung der Regierungskoalition kritisiert: „GRECO bedauert dieses Ergebnis, auch wenn zu einigen der von den Empfehlungen berührten Themen eine parlamentarische Debatte stattgefunden hat. Dennoch sind bisher keine konkreten Maßnahmen auf den Weg gebracht worden.“²⁶ Deutschland wurde eine neue Frist gesetzt: Stichtag ist nun der 31.7.2013.

Auf die Ermahnungen der Staatengruppe gegen Korruption hin gab die Bundesregierung an, die Ratifizierung werde „grundsätzlich weiterhin“ angestrebt. Man befinde sich jedoch noch in der Vorbereitungsphase.²⁷ Bundesregierung und Bundestag hatten mehr als zehn Jahre Zeit, die Ratifizierung voranzutreiben. Nun davon zu sprechen, man befände sich in der Vorbereitungsphase, ist geradezu dreist.

16 Vgl. „Abgeordnetenbestechung muss strafbar werden!“. In: [abgeordnetenwatch.de](http://beta.abgeordnetenwatch.de/2012/08/10/abgeordnetenbestechung-muss-strafbar-werden-jetzt-hier-unterschreiben), 10.8.2012, <http://beta.abgeordnetenwatch.de/2012/08/10/abgeordnetenbestechung-muss-strafbar-werden-jetzt-hier-unterschreiben> (5.6.2013).

17 Vgl. „Schluss mit Kauders Kauderwelsch – Bestechung bestrafen!“. In: [avaaz.org](http://www.avaaz.org), http://www.avaaz.org/de/abgeordnetenbestechung_stoppen_g/ (5.6.2013).

18 Im August 2012 schrieben 30 deutsche Topmanager (darunter die Vorstandsvorsitzenden von mehreren DAX-Unternehmen) einen Brief an den Bundestag, in dem sie sich angesichts der ausstehenden Umsetzung der UN-Konvention über Imageschäden im Ausland beklagten. Siehe dazu z. B.: „Deutsche Topmanager fordern Umsetzung von Anti-Korruptions-Abkommen“. In: [Zeit Online](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-08/un-korruptionsbekampfung), 8.8.2012, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-08/un-korruptionsbekampfung> (6.6.13). Im September 2012 wurden dann auch die Verbände aktiv. 44 Vertreter aus Wirtschaft, Zivilgesellschaften und Gewerkschaften forderten ebenfalls die Ratifizierung der UN-Konvention. Zu den Unterzeichnern des Appells zählten auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Mehr Informationen finden sich hier: „Unternehmen drängen Regierung zu strengeren Korruptionsregeln“. In: [Zeit Online](http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-09/anti-korruption-initiative), 16.9.2012, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-09/anti-korruption-initiative> (6.6.13).

19 Vgl. z. B. „Rechtsausschusschef Siegfried Kauder (CDU) deutet Lösung in der Debatte um Abgeordnetenbestechung an“. In: [Pressemitteilung des Deutschen Bundestages vom 19.10.2012](http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2012/pm_1210193.html), http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2012/pm_1210193.html (5.6.2012).

20 Vgl. „Handlungsbedarf bei der Abgeordnetenbestechung“. In: [bundestag.de](http://www.bundestag.de), http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2012/40880846_kw42_pa_recht_vorteilsnahme/ (5.6.2013).

21 Vgl. „Parteien wollen Korruption im Bundestag verbieten“. In: [Stern Online](http://www.stern.de), 1.3.2013, <http://www.stern.de/politik/deutschland/gesetzesvorlage-parteien-wollen-korruption-im-bundestag-verbieten-1978278.html> (5.6.2013).

22 Vgl. „Union streitet über Abgeordnetenbestechung“. In: [Handelsblatt Online](http://www.handelsblatt.com), 1.3.2013 <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/uno-konvention-union-streitet-ueber-abgeordnetenbestechung/7864454.html> (5.6.2013).

23 Vgl. z. B. „Strafbarkeit von Abgeordnetenbestechung vor Aus“. In: [Welt Online](http://www.welt.de), 5.6.2013, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article116859186/Strafbarkeit-von-Abgeordnetenbestechung-vor-Aus.html> (6.6.2013).

24 Vgl. GRECO (2009): „Dritter Erhebungszeitraum – Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung“. Online unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_One_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_One_DE.pdf) (5.6.2013).

25 Vgl. GRECO (2011): „Dritte Evaluierungsrunde – Umsetzungsbericht zu Deutschland“, S. 17. Online unter: http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/GRECO_Dritte_Evaluierungsrunde.pdf?__blob=publicationFile (5.6.2013).

26 GRECO (2012): „Dritte Evaluierungsrunde – Vorläufiger Umsetzungsbericht zu Deutschland“, S. 6. Online unter: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)15_Germany_Interim_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)15_Germany_Interim_DE.pdf) (5.6.2013).

27 Vgl. „Parteienfinanzierung: Europarat mahnt Deutschland bis Ende Juni zu handeln“. In: [lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de), 17.4.2012, <https://www.lobbycontrol.de/2012/04/parteienfinanzierung-europarat-ermahnt-deutschland-bis-ende-juni-zu-handeln/> (5.6.2013).

Die Ampel steht auf rot

Trotz großem internationalem Druck, Protest aus der Zivilgesellschaft, konkreten Gesetzesentwürfen aus der Opposition und sogar aus den eigenen Reihen (Siegfried Kauder) sowie Appellen großer Unternehmen, von Gewerkschaften und Wirtschaftsunternehmen, ließ die Koalition sich nicht von ihrer Blockadehaltung abbringen. Die Beratung der Gesetzesentwürfe

wurde immer wieder vertagt und verschleppt. Dieses Verhalten ist einem Staat, der von anderen Ländern hohe Standards bei der Korruptionsbekämpfung verlangt, nicht angemessen und für sich ein Skandal. Unsere Ampel zur Bewertung der schwarz-gelben Politik zur Bekämpfung der Abgeordnetenkorruption steht daher auf (Dunkel-)Rot.

HINTERGRUND: WIE ABGEORDNETENKORRUPTION DERZEIT BESTRAFT WERDEN KANN

Im Strafgesetzbuch wird in Paragraph 108e der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung wie folgt definiert: „Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“ Darüber hinaus ist der Entzug des passiven oder auch des aktiven Wahlrechts als Strafe möglich (Abs. 2). Das Gesetz gilt also nicht nur für Bundestagsabgeordnete, wie es in der medialen Debatte oft verkürzt dargestellt wird, sondern für alle rund 100.000 deutschen Abgeordneten, egal ob sie im Parlament in Straßburg oder Berlin, in Landesparlamenten oder in Stadt- und Gemeinderäten sitzen.

Es ist leicht ersichtlich, dass der Straftatbestand nur dann erfüllt ist, wenn Abgeordnete sich für ein bestimmtes Abstimmungs- oder Wahlverhalten im Plenum (oder in Ausschusssitzungen) bezahlen lassen. Wenn aber ein Abgeordneter Geld oder andere Vorteile als Gegenleistung etwa für das Einbringen eines Änderungsantrages annimmt, gilt das auf Grund der engen Definition nicht als strafbares Verhalten. Auch wenn ein Abgeordneter seine Stimme bei Abstimmungen etwa in Fraktions- oder Arbeitskreissitzungen verkauft, kann strafrechtlich nichts unternommen werden.

Ebenfalls straflos bleiben sogenannte „Dankeschön-Spenden“, d. h. nachträgliche Zuwendungen als „Belohnung“ für ein bestimmtes Abstimmungsverhalten. Faktisch sind die Antikorruptionsgesetze bei Versuchen der Bestechung ausländischer Abgeordneter wesentlich umfangreicher und strenger als bei deutschen Abgeordneten.

UNSERE FORDERUNG: DEUTSCHLAND MUSS DIE UN-KONVENTION GEGEN KORRUPTION UMSETZEN!

Die Verschleppung wirksamer Antikorruptionsgesetze ist ein unhaltbarer Zustand. Deutschland muss die UN-Konvention gegen Korruption endlich umsetzen und strafwürdiges Verhalten auch bestrafen. Die Bestrafung von Abgeordnetenbestechung muss an internationale Standards angeglichen werden. Konkret müssen folgende Kriterien erfüllt werden:

- **Strafbar darf nicht nur der Stimmenkauf und -verkauf sein, sondern jede Annahme von ungerechtfertigten Vorteilen für die Ausübung des Mandats bzw. jedes Angebot von solchen Vorteilen.**
- **Das Anbieten oder Fordern von Vorteilen für Dritte muss strafbar sein.**
- **Wenn der Vorteil nachträglich gewährt wird („Dankeschön-Spende“), muss dies ebenfalls strafbar sein.**

| Ausblick: Konkrete Schritte statt Blockaden!

Viermal Rot, einmal Gelb – die Bilanz der schwarz-gelben Regierung zum Thema Lobbyismus fällt schlecht aus. Trotz der vielen Affären, Skandale, trotz der detaillierten Vorschläge aus Opposition und Zivilgesellschaft und trotz der breiten gesellschaftlichen Debatte – Schwarz-Gelb blockierte nahezu alle Regulierungsversuche. Dabei wiederholte sich das immer gleiche Muster: Es gibt einen Skandal, es folgt etwas Parteiengeplänkel und schließlich – wenn die Debatte abklingt – passiert: nichts. Das Regierungslager lehnt die Anträge der Opposition ab, eigene Vorschläge kommen keine. Im Ergebnis bleiben die Skandale folgenlos.

| Merkel in der Verantwortung

In Berichterstattung über Affären und Skandale – etwa rund um den Fall Christian Wulff – taucht Bundeskanzlerin Angela Merkel in den Medien häufig als die Anständige auf, der man Vergleichbares nicht zutrauen würde. Doch Merkel ist nicht nur für ihr eigenes Handeln verantwortlich. Als Bundeskanzlerin und Parteivorsitzende der größten Regierungsfraktion trägt sie auch Verantwortung für die politischen Rahmenbedingungen des Lobbyismus. Hier ist ihr Engagement schwach. Merkels wenige kritische Worte – wie etwa zur Rent-a-Rüttgers-Affäre – verpufften, wenn es um konkrete Regulierungen ging. Ihre Strategie scheint klar: Beim Thema Lobbyismus kann eher die Opposition punkten, deshalb meidet Schwarz-Gelb das Thema. Neben eigenen Verstrickungen ist das aus unserer Sicht ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Blockadehaltung von Union und FDP.

| Kleiner Lichtblick Nebeneinkünfte-Reform

In der laufenden Legislaturperiode gab es mit der Reform der Nebeneinkünfte-Regelungen einen kleinen Lichtblick. Hier unterschied sich die Ausgangslage von den anderen Skandalen und Fällen. Es war vor allem Merkels frisch ernannter Konkurrent Peer Steinbrück, der in der öffentlichen Kritik stand. Das bot für die Regierung eine gute Gelegenheit, die Opposition anzugrei-

fen. Als sie selbst in die Kritik geriet, versuchte Schwarz-Gelb, die Debatte wieder einzufangen. Mit der Einführung einer erweiterten Stufenregelung wurde das Thema abgehakt, um der Opposition kein Mobilisierungsthema zu lassen. So gab es kleine Fortschritte – aber eine umfassende Neuregelung blieb aus.

| Gesellschaftlicher Druck erzwingt Bewegung

Dennoch sollte die Reform der Nebeneinkünfte-Regelungen auch Mut machen. Gibt es genügend Druck – nicht nur von der Opposition, sondern auch von zivilgesellschaftlichen Akteuren und durch eine kritische Berichterstattung –, dann ist selbst Schwarz-Gelb gezwungen, sich zu bewegen. Das Beispiel zeigt, dass sich konsequentes und beharrliches Engagement für mehr Lobbytransparenz langfristig auszahlt.

| Lobbyregulierung einfordern!

Die nächsten Monate bieten wichtige Gelegenheiten, um Fortschritte einzufordern. Im Wahlkampf werden wir das Thema Lobbykontrolle mit Wahlprüfsteinen und Aktionen vorantreiben. Nach der Wahl werden wir die Koalitionsverhandlungen beobachten. Es liegt dann an der nächsten Bundesregierung zu beweisen, dass sie es ernst meint mit der Regulierung von Lobbyismus. Es liegt aber auch an einer kritischen Öffentlichkeit zu zeigen, dass der Lobbyübermacht in Deutschland endlich Grenzen gesetzt werden müssen. Dazu ist auch jede und jeder Einzelne gefragt, Lobbyregulierung einzufordern – zum Beispiel bei öffentlichen Aktionen oder bei Gesprächen mit Bundestagsabgeordneten.

Von den Parteien wollen wir konkrete Zusagen – keine Lippenbekenntnisse. Vier weitere Jahre Totalblockade bei der Lobbyregulierung können wir uns nicht leisten. Denn eines ist klar: Mehr Transparenz und Schranken für Lobbyismus sind unabdingbar für eine lebendige Demokratie.



Von der Mövenpick-Spende bis zum fliegenden Wechsel von Merkels Staatsminister Eckart von Klaeden zu Daimler – problematische Lobbyfälle begleiteten die schwarz-gelbe Koalition durch die letzten vier Jahre.

Unser erster Lobbyreport bilanziert die Lobbyismus-Debatte in der Regierungszeit 2009 bis 2013. Das Ergebnis ist so ernüchternd wie eindeutig: Schwarz-Gelb handelte nicht, sondern blockierte Regulierungen für mehr Transparenz und Schranken für Lobbyisten. Lobbyregulierung bleibt eine drängende gesellschaftliche Zukunftsaufgabe.

| Über LobbyControl:

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflusstaktiken in Deutschland und der EU aufklärt. Wir liefern aktuelle Recherchen und Hintergrundanalysen. Mit Kampagnen und Aktionen machen wir Druck für politische Veränderung. LobbyControl setzt sich ein für eine lebendige und transparente Demokratie.

Bleiben Sie mit uns in Kontakt:

- unter www.lobbycontrol.de unseren Newsletter abonnieren
- über Facebook, twitter oder google+ auf dem Laufenden bleiben

| Unterstützen Sie unsere Arbeit!

Um möglichst viele Menschen zu erreichen, bieten wir unseren Lobbyreport zum freien Download auf unserer Webseite an. Unterstützen Sie Studien wie diese und unsere weitere Arbeit mit einer Spende! Schon 5 Euro helfen – private Spenden sichern unsere unabhängige Arbeit. Vielen Dank!

Spendenkonto: 80 46 200, Bank für Sozialwirtschaft, BLZ 370 20 500
Online Spende: www.lobbycontrol.de/spenden

Als gemeinnütziger Verein stellen wir Ihnen für Ihre Spende natürlich eine steuerabzugsfähige Spendenbescheinigung aus.

Wir finanzieren uns durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und Stiftungsgelder, u.a. von BonVenture und der Bewegungsstiftung. Mehr Informationen finden Sie unter: <http://www.lobbycontrol.de/initiative/>.