

Lobby-Fußspur für Gesetze

Eine **Lobby-Fußspur für Gesetze**, auch exekutiver und legislativer Fußabdruck genannt, dient zur Transparenz der Gesetzgebung. Sie soll dokumentieren, welche Lobbyakteure an einem Gesetzgebungsprozess beteiligt waren und wie ihr Einfluss auf die konkrete Gesetzesformulierung aussieht. Damit wäre die Lobby-Fußspur eine wichtige Ergänzung des Lobbyregisters. Die Ampelkoalition will laut Koalitionsvertrag eine Lobby-Fußspur in der 20. Wahlperiode einführen.

Transparenzorganisationen wie LobbyControl, Transparency Deutschland und Verbraucherschutzorganisationen fordern schon länger die Einführung einer Lobby-Fußspur.

Inhaltsverzeichnis

1 Begriff	1
2 Ziel der Lobby-Fußspur für Gesetze	1
3 Inhalt des Gesetzes zur Lobby-Fußspur	2
3.1 Kontakttransparenz	3
4 Umsetzung in anderen Staaten	3
4.1 Staaten mit Regelungen zur Lobby-Fußspur	4
4.2 Keine Lobby-Fußspur-Regelungen, trotzdem Praxis	4
5 Bundesländer mit Lobby-Fußspuren	5

Begriff

In den parlamentarischen Debatten haben sich die Begriffe ‚legislative Fußspur‘ und ‚exekutive Fußspur‘ oder auch ‚Fußabdruck‘ etabliert. Die legislative Fußspur richtet sich an die Institution der Gesetzgebung (Legislative) also den Bundestag. Der exekutive Fußabdruck soll die Beteiligung an der Gesetzgebung auf Seiten der Bundesregierung (Exekutive) also der Ministerien sichtbar machen. Teilweise werden die Begriffe synonym verwendet oder nicht klar getrennt, teilweise wird auch der ‚legislative Fußabdruck‘ als Oberbegriff für beide Bereiche genutzt, angelehnt an den englischen Begriff *legislative footprint*.^[1] Im Artikel wird von der Lobby-Fußspur für Gesetze geschrieben, da dieser Begriff beide Bereiche, also Legislative und Exekutive umfasst.

Ziel der Lobby-Fußspur für Gesetze

In Deutschland gibt es seit 2022 ein Lobbyregister, welches Regeln für Lobbyist:innen aufstellt, die Interessen gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung vertreten. Das Lobbyregister soll sichtbar machen, wer in wessen Auftrag und mit welchem Budget Lobbyarbeit betreibt. Im Idealfall kann es auch Aufschluss darüber geben, wer auf welche Gesetze einwirken möchte.

Eine Lobby-Fußspur dagegen setzt bei den politischen Institutionen an und verpflichtet sie zu Transparenz über ihre Kontakte mit Lobbyist:innen vor allem im Bezug auf Gesetzgebungsverfahren. Während das Lobbyregister offenlegt, wer Einfluss nehmen möchte, lässt sich mit der Fußspur ablesen, wer in welcher Weise dabei Erfolg hatte.^[2]

Die Lobby-Fußspur soll nachverfolgbar machen, welche Interessensgruppen Einfluss auf einzelne Gesetzestexte nehmen. Dabei geht es nicht nur um eine Auflistung von beteiligten Interessenvertreter:innen. Vielmehr soll die Lobby-Fußspur darüber Aufschluss geben, wer auf welche Weise und in welchem Umfang an der Erarbeitung beteiligt ist.

Ziel dieser Lobby-Fußspur soll es sein, offen mit der Einbeziehung verschiedener Interessen gegenüber der Politik umzugehen. Durch die Offenlegung wird nachvollziehbar, welche Entscheidungen, Abwägungen und Informationen einem Gesetzesentwurf zugrunde liegen.

Denn wenn die breite Öffentlichkeit von Details des Gesetzesentwurfes erfährt, sind die wichtigsten Entscheidungen oftmals schon getroffen.

Durch die Lobby-Fußspur kann die Öffentlichkeit sehen,

- ob Interessengruppe breit und ausgewogen oder eher einseitig beteiligt waren,
- wer welche Interessen verfolgt und einbringt,
- wer von Seiten der Ministerien oder des Parlaments beauftragt oder konsultiert wurde.^[3]

Nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit bringt die Lobby-Fußspur Transparenz. Auch für Abgeordnete des Bundestages ist die Lobby-Fußspur hilfreich. So können sie zum einen besser beurteilen, vor welchem Hintergrund z.B die Bundesregierung ein Gesetz einbringt, bevor sie darüber abstimmen. Zum anderen wird ersichtlich, welche Abschnitte durch größere Einwirkung von Interessenvertreter:innen entstanden sind und ggf. nicht aus der Feder von Beamte:innen stammen. Und durch die Offenlegung können mögliche Folgen neuer Gesetze besser eingeschätzt und diskutiert werden, Schwachpunkte effektiver aufgespürt und noch rechtzeitig vom Bundestag behoben werden.^[3]

Eine Lobby-Fußspur würde die Rolle des Bundestages also als gesetzgebendes Organ stärken.

Letztlich würde eine Lobby-Fußspur die Bundesregierung auch in Zugzwang bringen. Und sie mehr dazu verpflichten, künftig darauf zu achten, dass die Beteiligung ausgewogen, und auch benachteiligte Interessen berücksichtigt werden.

Inhalt des Gesetzes zur Lobby-Fußspur

Dieser Abschnitt orientiert sich an den Formulierungen von LobbyControl, die die Organisation in der Anhörung zum Lobbyregister im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 1. Oktober 2020 einreichte. Referenzfehler: Ungültige Verwendung von <ref>: Der Parameter „name“ ist ungültig oder zu lang. Sowie am Gesetzesentwurf des Bundesjustizministeriums unter Christine Lambrecht aus dem Jahr 2020, der Regelungen zur Lobby-Fußspur vorsah, jedoch nicht verabschiedet wurde.^[4]

Die Lobby-Fußspur zeigt für einzelne Gesetzesentwürfe auf, welche Lobbyist:innen sich konkret mit Verantwortlichen in Bundestag und Bundesministerien getroffen haben und was sie inhaltlich einbringen wollen. Die Beteiligung ist nur Interessenvertreter:innen möglich, die sich zuvor im Lobbyregister eingetragen haben, und deren Eintragung aktualisiert und nicht unvollständig ist.

Die Lobby-Fußspur gilt sowohl für Gesprächstermine als auch für schriftliche Stellungnahmen. Jedoch nur für Dokumente/Termine, die konkret mit laufenden Gesetzesvorhaben zu tun haben. Beratungen und Termine die nicht im Kontext von Gesetzesvorhaben stehen, sind nicht von der Lobby-Fußspur gedeckt.

Zu jedem Gesetzesentwurf wäre eine Dokumentation aller beteiligten Interessenvertreter:innen zu veröffentlichen.

Aus dieser Dokumentation zum Gesetzesentwurf soll hervorgehen:

- welche Stellungnahmen abgegeben wurden und ihr Inhalt
- wer an Anhörungen in Ministerien beteiligt war
- mit welchen Interessenvertreter:innen es darüber hinaus Kontakt und Gespräche gab
- welche Passagen wörtlich oder fast wörtlich von Dritten übernommen wurden

Alle bei Ministerien eingegangenen Texte, die Bezug auf den Gesetzesentwurf nehmen und von Interessenvertreter:innen verfasst wurden, werden als Stellungnahmen verstanden. Dies gilt sowohl für formale Stellungnahmen über Verbände, als auch für informelle Beiträge.

Zusätzlich soll dokumentiert werden, welche Gutachten und Sachverständigen für die Erarbeitung des Gesetzes einbezogen werden. Dies ist vor allem wichtig, wenn es sich dabei um externe Sachverständige handelt.

Alle zusammengetragenen Informationen sollen im Anhang zu den Gesetzesentwürfen veröffentlicht werden, wenn diese an den Bundestag übergeben werden. Der Entwurf des Bundesjustizministeriums unter Christine Lambrecht, schlägt zudem vor, dass die Stellungnahmen, Termine und Kontakte maschinenlesbar und mit einer Suchfunktion versehen öffentlich zugänglich sein sollen.

Wünschenswert wäre zudem, dass die Lobby-Fußspur und das Lobbyregister verknüpft werden. So kann über die bereits jetzt öffentlich zugängliche Lobbyregister-Datenbank, auf die Dokumentationen zu den Gesetzentwürfen zugegriffen werden.

Kontakttransparenz

Politiker:innen und Staatsbeamte:innen treffen sich nicht nur in Gesetzgebungsprozessen mit Interessenvertreter:innen, sondern auch zum inhaltlichen Austausch darüber hinaus. Diese Kontakte haben teilweise weitreichende Folgen für die Gesetzgebung. Dies zeigte der Kontakt zwischen dem Bundesfinanzminister Christian Lindner und Porsche-Chef Oliver Blume während der Koalitionsverhandlungen der Ampelregierung zum Thema E-Fuels.^[5] Eine Offenlegungspflicht aller Lobbytermine (auch Kontakttransparenz) ergänzt die Dokumentation des Gesetzgebungsprozesses. Die Pflicht, so schlägt es Lobbycontrol vor, sollte für Kanzler:in, Minister:innen, Staatssekretär:innen gelten. Unter der Ebene der Staatssekretär:innen ist die Nennung der zuständigen Abteilung bzw. des Referats ausreichend.^[1] Transparent gemacht werden müssten dann grundlegende Informationen wie Teilnehmende, Datum, Format des Treffens und das Thema.^[6] Auf EU-Ebene gilt eine solche Offenlegungspflicht sowohl für EU-Kommission als auch zum Teil für das EU-Parlament bereits.

Umsetzung in anderen Staaten

Unter den europäischen Staaten haben mit Slowenien und Estland zwei Staaten eine gesetzliche Regelung explizit zur Lobby-Fußspur getroffen.

Dazu kommen einige Staaten in denen zwar keine Lobby-Fußspur vorliegt, wo es aber Regelungen gibt, oder sich ein Vorgehen in politischen Institutionen etabliert haben, die Grundzüge einer Lobby-Fußspur darstellen. Dazu zählen unter anderem Dänemark, Finnland, Frankreich, Litauen und Polen. Auch in den USA gibt es Regelungen, die als Vorläufer einer Lobby-Fußspur gelten können.^[7]

Staaten mit Regelungen zur Lobby-Fußspur

Estland

Der nordeuropäische Staat ist schon relativ weit, was Transparenzregeln zur Gesetzgebung angeht. Grundsätzlich gilt, dass der gesamte Entscheidungsprozess von der Initiative bis zur Veröffentlichung der Ergebnisse öffentlich einsehbar ist.

Sämtliche Anmerkungen von beteiligten staatlichen, lokalen Institutionen, Interessenvertreter:innen und Sachverständigen sind in den Erläuterungen eines Gesetzesentwurfes aufzunehmen. Darin muss der Inhalt der Stellungnahme aufgeführt werden, sowie inwiefern Anmerkungen berücksichtigt wurden.

Mit der Übermittlung eines Gesetzesentwurfes an das Parlament werden die Namen und Treffen mit privaten Interessenvertreter:innen gesondert gelistet, deren Vorschläge im Anhang zusätzlich aufgeführt. Auch wird offen gelegt, welche Vorschläge in den Entwurf eingeflossen sind und wenn Vorschläge zurückgewiesen werden, mit welchem Grund sie nicht beachtet wurden.

Auch bei Anhörungen oder Beteiligung in Ausschusssitzungen werden die Stellungnahmen der Interessenvertreter:innen auf der Parlamentsseite veröffentlicht.

Slowenien

2017 nahm das slowenische Parlament Regelungen einer Lobby-Fußspur in ihre Geschäftsordnung auf. Demnach müssen Gesetzesentwürfe der Regierung Angaben über Interessenvertreter:innen enthalten, die an der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen beteiligt sind. Auch ausgezahlte Honorare müssen ausgewiesen werden. Die Regelungen gelten jedoch nur für die Regierung.

Zusätzlich hat Slowenien auch eine Art Lobbyregister. Hier registrierte Interessenvertreter:innen müssen jährlich einen Bericht abgeben, der Auskunft gibt, für wen sie arbeiten, welche Regierungsinstitutionen Adressaten ihrer Arbeit sind und welche Ziele sie verfolgen. Auch die Regierungsinstitutionen müssen ergänzend alle Kontakte zu Interessenvertreter:innen dokumentieren und innerhalb von 3 Tagen melden.

Zur Einbeziehung der interessierten Öffentlichkeit werden alle Vorschläge von Sachverständigen und Öffentlichkeit öffentlich zugänglich gemacht. Die Angaben darüber, in welchem Ausmaß die Beiträge dieser in den Gesetzesentwurf eingeflossen sind, werden auf dem Vorblatt der aus geschriebenen Gesetze veröffentlicht.

Keine Lobby-Fußspur-Regelungen, trotzdem Praxis

Finnland:

- Auflistung der an Gesetzesentwurf beteiligten öffentlichen Akteuren und Interessenvertreter:innen
- Begründung zu Gesetzesentwurf umfasst wesentliche Inhalte und Schlussfolgerungen der Stellungnahmen
- Berichte aus Ausschüssen umfassen Namen von Sachverständigen sowie Stellungnahmen

Dänemark:

- alle schriftlichen Dokumente von Interessenvertreter:innen, die an für Gesetzesentwurf zuständigen Ausschuss gehen, werden veröffentlicht

- Gesetzesentwurf umfasst Liste mit von Ministerien konsultierten Organisationen (Sachverständige, Interessenvertreter:innen etc.)
- sowie Veröffentlichung der Beiträge der konsultierten Organisationen auf Parlamentswebseite

Frankreich:

- Genehmigungsprozess von Arbeitsgruppen, die zu speziellen Themen arbeiten und alle Abgeordneten offen stehen
- parlamentarische Berichte der Ausschüsse enthalten Auflistung aller Gesprächspartner:innen der Berichtersteller:innen

Litauen:

Anmerkungen zu Gesetzesentwürfen sollen enthalten:

- Initiatoren des Gesetzesentwurfes
- Gründe für Ausarbeitung eines Gesetzes
- Beteiligte Akteur:innen sowie Berichte von konsultierten Sachverständigen

Polen

- Auflistung der für Gesetzesentwurf konsultierten Organisationen und Sachverständigen
- Veröffentlichung, wie weit Stellungnahmen der Sachverständigen eingeflossen sind
- Erfassung der Interessengruppen die an öffentlichen Anhörungen zu Gesetzesvorhaben der Regierung teilnehmen

Island

Island führte zum Jahresbeginn 2021 ein Gesetz zu Interessenkonflikten in der Regierung ein, das neben einem Lobbyregister auch einen legislativen Fußabdruck enthält.^[8] Informationen über die Beteiligung privater Dritter an Gesetzgebungsprozessen müssen demnach veröffentlicht werden. Die Regelungen gelten jedoch nur für Regierungsmitglieder.^[9]

Bundesländer mit Lobby-Fußspuren

Regelungen zu Lobbyregistern auf Länderebene gibt es schon einige. Anders sieht es zur Lobby-Fußspur aus, hier fehlen sie bisher größtenteils. Nur zwei Bundesländer verfügen über Gesetze, die die Beteiligung Dritter an der Gesetzgebung transparent machen.

Thüringen

In Thüringen ist seit März 2019 das Beteiligtransparenzdokumentationsgesetz in Kraft, das alle schriftlichen Beteiligungen an Gesetzgebungsprozessen dokumentiert. Damit war Thüringen das erste Bundesland, mit einem Gesetz zur Lobby-Fußspur. Wenn auch eingeschränkt.

Zwar muss der Landtag eine öffentlich einsehbare Dokumentation aller Interessenvertreter:innen führen, die an Gesetzgebungsprozessen beteiligt sind. Der Veröffentlichung der Stellungnahmen müssen die Verfasser:innen aber zustimmen, sodass nicht alle Stellungnahmen einsehbar sind. So ist für Interessierte zwar sichtbar, wer sich beteiligt hat, nicht jedoch mit welchem Inhalt. Auch sind von der Veröffentlichung nur schriftliche Beiträge betroffen, nicht aber mündliche Beiträge, selbst wenn sie in Ausschussprotokollen niedergeschrieben wurden.

Gerade die fehlende Veröffentlichungspflicht führte Ende 2022 zu Unmut unter lokalen Transparenzorganisationen, da zwischen März 2019 und Juli 2022 32% der Beiträge nicht einsehbar waren. Vor allem die kommunalen Spitzenverbände, der thüringische Landkreistag und der Gemeinde- und Städtebund Thüringen machten von ihrem Verweigerungsrecht Gebrauch. Zur Vermeidung von Missverständnissen würden die zwei Verbände ihre Stellungnahmen nicht veröffentlichen sondern lieber persönlich im Gespräch übermitteln, so die Aussage zweier Vertreter.

Berlin

Das Bundesland Berlin verfügt seit November 2021 über ein Gesetz, das ‚Lobbyregistergesetz‘, welches im Inhalt eher eine Lobby-Fußspur gleicht.

Demnach sollen alle schriftlichen und elektronischen Stellungnahmen von Interessenvertreter:innen, durch die Einfluss auf Gesetzgebungsprozesse ausgeübt werden soll, in der öffentlich zugänglichen Parlamentsdokumentation zur Verfügung gestellt werden.

Davon sind Äußerungen/Stellungnahmen gegenüber Abgeordneten, Fraktionen, Ausschüssen, dem Parlamentspräsidium, dem Senat, der Senatsverwaltung und untergestellten Behörden betroffen.

Die Offenlegungspflicht liegt hierbei jedoch bei den Interessenvertreter:innen. Angaben über die Stellungnahme der Interessenvertreter:innen werden von ihnen selbst getroffen und nach Einbringen ihrer Stellungnahme an Parlamentsdokumentation oder Senat übermittelt. In Fällen, in denen dies nicht passiert, gibt es keine Sanktionsmöglichkeit, dann würde die Verwaltung des Abgeordnetenhauses die Informationen nachfordern, soweit sie in Kenntnis über fehlende Daten sind.

1. ↑ ^{1,01,1} [1], lobbycontrol.de, zugegriffen am 10.07.23
2. ↑ name="Schriftliche Stellungnahme LobbyControl">[2], lobbycontrol.de vom 1.10.2020, zugegriffen am 10.07.23
3. ↑ ^{3,03,1} [3], lobbycontrol vom 30.09.2021, zugegriffen am 10.07.23
4. ↑ [4], lobbycontrol.de vom 09.03.2021, zugegriffen am 10.07.23
5. ↑ [5]sueddeutsche.de vom 23.07.2022, zugegriffen am 10.07.23
6. ↑ [6] lobbycontrol.de vom 20.09.2022, zugegriffen am 10.07.23
7. ↑ [7]bundestag.de vom 30.08.2017, zugegriffen am 10.07.23
8. ↑ [8]stjornarradid.is vom 11.10.2020, zugegriffen am 10.06.23
9. ↑ [9]oecd.org vom 21.04.2021, zugegriffen am 10.07.23