



Initiative für Transparenz und Demokratie

LobbyControl · Am Justizzentrum 7 · 50939 Köln

Timo Lange  
Tel.: 030/275 83 911  
Mail: kontakt@lobbycontrol.de  
Web: www.lobbycontrol.de

**Kommentar zum**  
**UNABHÄNGIGEN EVALUIERUNGSBERICHT**  
**„DIE UMSETZUNG AUSGEWÄHLTER OSZE-VERPFLICHTUNGEN ZU**  
**MENSCHENRECHTEN UND DEMOKRATIE IN DEUTSCHLAND“**

**LobbyControl, August 2016**

**Zum Kapitel F – Transparenz der demokratischen Institutionen**

**Bereich Parteienfinanzierung (Abschnitte 2.1 und 3.1)**

LobbyControl begrüßt, dass der Bericht im Problemaufriss die Defizite bei der Transparenz der Parteienfinanzierung sowohl bei den Parteispenden als auch bei den Sponsoringeinnahmen benennt.

*Parteispenden*

Hinzuzufügen wäre mit Blick auf die Transparenz der Parteispenden, dass nicht nur die im Bericht erwähnte Veröffentlichungsgrenze für Spenden über 50.000 Euro zu hoch ist und eine Stückelung von Zuwendungen ermöglicht, sondern auch die für die Rechenschaftsberichte der Parteien relevante Grenze von 10.000 Euro.

Spenden unter 10.000 Euro werden grundsätzlich nicht namentlich veröffentlicht. Zwar werden hier Zuwendungen desselben Spenders innerhalb eines Jahres aggregiert. Dennoch führt diese immer noch relativ hohe Grenze dazu, dass etwa für das Jahr 2014 bei 76 Prozent der von Unternehmen und Verbänden erbrachten Parteispendensumme die Herkunft unbekannt bleibt.<sup>1</sup> Unbekannt bleibt auch, an welche Untergliederungen einer Partei eine Spende ging. Dabei wäre gerade hier mehr Transparenz nötig, da bei den unteren Parteigliederungen eine Summe von einigen Tausend Euro schnell einen signifikanten Anteil am Gesamtbudget erreichen kann.

Bei Großspenden über 50.000 Euro zählt nur die einmalige Zuwendung. Nur diese Spenden müssen unverzüglich veröffentlicht werden. Addieren sich die Spenden des gleichen Spenders im Jahresverlauf auf über 50.000 Euro, bleibt dies in-

---

<sup>1</sup> <https://www.lobbycontrol.de/2016/04/die-neuen-rechenschaftsberichte-der-parteien-mehr-schatten-als-licht/>

transparent, bis die Rechenschaftsberichte der Parteien erscheinen. Dies ist meist erst deutlich mehr als 12 Monate nach Ablauf des Berichtsjahrs der Fall. Bei einem so großen zeitlichen Abstand ist eine wirkungsvolle öffentliche Kontrolle der Parteifinanzen und die Überprüfung möglicher Zusammenhänge zwischen Zuwendungen und politischen Entscheidungen deutlich erschwert.

Parteispenden sollten auf Grund dieser Defizite bereits ab 10.000 Euro unmittelbar veröffentlicht werden. In den Rechenschaftsberichten sollten bereits alle Spenden ab 2.000 Euro mit dem Namen des Spenders angezeigt werden.<sup>2</sup> Außerdem sollte offengelegt werden, an welche Untergliederung der Partei die Spende ging.

#### *Sponsoring*

Der Bericht bemängelt zu Recht die auch im Vergleich zu Parteispenden geringe Transparenz bei den Einnahmen durch sogenanntes Sponsoring. Auf sachlicher Ebene ist anzumerken, dass anders als unter 2.1 angegeben, nicht von Gesamteinnahmen von 33 Mio. Euro durch Sponsoringverträge ausgegangen werden kann. Die Zahl entspricht den Einnahmen für 2014 (der im Bundestag vertretenen Parteien), die in den Rechenschaftsberichten unter dem Punkt "Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstigen mit Einnahmen verbundener Tätigkeit" ausgewiesen werden. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle in diese Kategorie fallenden Einnahmen als Sponsoringeinnahmen zu werten sind. Die Gesamtsumme der Sponsoringeinnahmen bleibt somit unbekannt.

Das Parteisponsoring sollte den gleichen Transparenzpflichten unterworfen werden wie Parteispenden. Zudem sollte die der Sponsoringzahlung gegenüberstehende Gegenleistung klar benannt werden. Es muss konsequenter geprüft werden, ob im Einzelfall überhöhte Sponsoringzahlungen als verdeckte Spenden gewertet werden müssen.

### **Bereich Abgeordnete und Regierungsmitglieder (Abschnitte 2.2 und 3.2)**

Der Themenbereich fasst zwei unterschiedliche Problemfelder zusammen: Die Transparenz und Regulierung von Nebentätigkeiten und -einkünften von gewählten Mandatsträgern und die Regulierung von nachamtlichen Beschäftigungen von Amtsträgern. Es wäre überlegenswert diese zwar durch die Gefahr von Interessenkonflikten sich überschneidenden, aber dennoch unterschiedlichen Bereiche klarer zu trennen, um Verwirrungen zu vermeiden. Es ist dementsprechend nicht nachvollziehbar, warum Abschnitt 3.2 mit "Nebeneinkünfte für Abgeordnete" betitelt ist, es im fünften Absatz aber um die Einführung von

---

<sup>2</sup> Auch GRECO empfiehlt im 3. Evaluierungsbericht zu Deutschland eine die Grenze von 50.000 Euro zu senken und darüber hinaus eine "deutliche Senkung" des für die Rechenschaftsberichte relevanten Grenzwerts von 10.000 Euro (Empfehlung iii.). Zudem empfiehlt GRECO insbesondere für Wahlkampfzeiten eine deutlich schnelle Veröffentlichung von Zuwendungen (Empfehlung ii.). Beides hat Deutschland nicht umgesetzt.

nachamtlichen Tätigkeitsbeschränkungen für Regierungsmitglieder geht. Dies sollte angepasst werden.

#### *Nebeneinkünfte und Interessenkonflikte bei Bundestagsabgeordneten*

Die Problematik der Nebeneinkünfte ist aus Sicht von LobbyControl angemessen beschrieben. Es ist richtig, dass wie in Abschnitt 3.2 erwähnt, bezahlte Lobbytätigkeiten neben dem Abgeordnetenmandat nicht zulässig sein sollten. Mit Blick auf Transparenz wäre anzumerken, dass die Veröffentlichung der Einkünfte in zum Teil sehr groben Stufen eine Einschätzung der Angemessenheit einer Vergütung deutlich erschwert. Eine betragsgenaue Veröffentlichung oder feinere Stufen wären daher sinnvoll. Auch bleibt die Herkunft der Einkünfte zum Teil intransparent, wie auf S. 113 beschrieben. Zumindest eine Nennung der Branchen oder Bereiche, in denen die Nebentätigkeit erbracht wird oder aus der Mandanten oder Klienten stammen, wäre einfach umsetzbar, da die Verhaltensregeln diese Möglichkeit bereits einräumen. Hier könnte der Bundestagspräsident die Ausführungsbestimmungen ohne Weiteres anpassen.

Jenseits von Transparenz besteht weiterer Handlungsbedarf beim Umgang mit Interessenkonflikten. Zwar greift § 6 der Verhaltensregeln die Frage der Interessenverknüpfungen auf, besagt aber lediglich, dass Abgeordnete diese offenlegen müssen, sofern sie nicht aus den ohnehin veröffentlichungspflichtigen Angaben hervorgehen. In der Praxis bleiben Interessenkonflikte aber ohne Konsequenz. Auch GRECO kritisiert, dass § 6 "in der Praxis kaum Anwendung findet" und "in verschiedener Hinsicht zu kurz" greift. Notwendig ist eine klare Bestimmung, wann ein Interessenkonflikt vorliegt und was daraus folgt. Der Bundestag sollte eine Befangenheitsregel entwickeln, nach der sich Abgeordnete mit gravierenden Interessenkonflikten aus bestimmten Prozessen heraushalten müssen, sofern der Konflikt nicht gelöst werden kann.

#### *Regulierung nachamtlicher Beschäftigung*

Während für Abgeordnete keine Karenzzeiten für die Aufnahme von Tätigkeiten nach Mandatsende gelten und auch nicht diskutiert werden – schließlich gibt es auch während des Mandats keine Beschränkung der Nebentätigkeiten – gelten für Regierungsmitglieder sowie für Beamte andere Regeln. Das etwa für Ministerialbeamte bis hin zu beamteten Staatssekretären geltende Bundesbeamtengesetz sieht eine drei- bis fünfjährige Frist vor, während der die vorherige Dienststelle die Aufnahme bestimmter Tätigkeiten untersagen kann, wenn eine Beeinträchtigung „dienstlicher Interessen“ zu besorgen ist.<sup>3</sup> Diese Untersagungsmöglichkeit wird allerdings nur unzureichend genutzt und die Anwendung ist für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar. Der Wechsel politischer Beamter in Unternehmen und Verbände sollte daher zukünftig – anders als bisher vorgesehen – von einem unabhängigen Gremium geprüft werden.

Für die Kanzlerin, Minister sowie für Parlamentarische Staatssekretäre gibt es erst seit Sommer 2015 gesetzliche Regelungen, die bisher noch nicht zur An-

---

3 Vgl. BBG § 105.

wendung kamen. Laut Gesetz kann die Aufnahme der angestrebten Tätigkeit dann untersagt werden, wenn a) die Gefahr von Interessenkonflikten besteht oder b) der Wechsel geeignet ist, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Bundesregierung zu gefährden.<sup>4</sup> Ob eine Karenzzeit ausgesprochen wird, entscheidet die Bundesregierung und nicht der Bundestagspräsident, wie in Abschnitt 3.2 behauptet.

LobbyControl hält eine maximal 18-monatige Karenzphase für deutlich zu kurz. Zudem sieht das Gesetz keine Sanktionen vor, sollten die Bestimmungen nicht eingehalten werden. Darüber hinaus hätte die besondere Problematik des Wechsels in explizite Lobbytätigkeiten stärker berücksichtigt werden sollen.

### **Bereich Transparenz von Interessenvertretung (Abschnitte 2.3 und 3.3)**

Die Ausführungen in Abschnitt 2.3 können den Eindruck erwecken, als stünde bei der Transparenz der Interessenvertretung die Frage der Hausausweise für den Bundestag im Vordergrund. Die von GRECO festgestellte Realitätsferne der Verbändeliste bezieht sich jedoch nicht auf die Vergabep Praxis der Hausausweise. Vielmehr zielt GRECO im Bericht zur 4. Evaluierungsrunde auf die Transparenz im Bereich der politischen Interessenvertretung an sich und kommentiert Vorschläge zur Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters und einer sogenannten legislativen Fußspur positiv.

Entsprechend teilt LobbyControl die Einschätzung im Abschnitt 3.3 nicht. Dort wird geschlussfolgert, die nun eingeschränkte Vergabe der Hausausweise hätte "für mehr Transparenz gesorgt". Das erscheint nicht nachvollziehbar. Weder ist nun mehr darüber bekannt, wer in wessen Auftrag und mit welchen Mitteln Interessen gegenüber Parlament und Regierung vertritt, noch sind konkrete Wege der Einflussnahme dadurch transparenter geworden. Ob ein Interessenvertreter einen Dauerzugangspass für die Parlamentsgebäude besitzt oder nicht, ist vor allem mit Blick auf praktische Bequemlichkeit im Alltag von Relevanz. Für den Zugang zu Entscheidungsträgern ist der Ausweis kaum von Bedeutung.

Um das Vertrauen der Öffentlichkeit in den Bundestag und seine Mitglieder zu stärken, die Transparenz im Gesetzgebungsprozess zu stärken und um klare Regeln und Standards für die Arbeit von Interessenvertretern zu etablieren, hält LobbyControl die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters als zentrales Element einer umfassenden Lobby- und Transparenzregulierung für notwendig.

---

<sup>4</sup> Vgl. BMinG § 6b.