

Berlin, 22. Oktober 2020

Herausgeber:

Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-583
Telefax 030 590099-519

www.bga.de info@bga.de

Autorin:

Stephanie Schmidt
Abteilungsleiterin
Recht und Wettbewerb
stephanie.schmidt@bga.de

ENTWURF EINES GESETZES ZUR EINFÜHRUNG EINES LOBBYREGISTERS

1. Einleitung

1.1. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)

1.2. BGA – Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen

2. BGA-Stellungnahme

2.1. Angabe der jährlichen finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung

2.2. Offenlegung von Zuwendungen, Zuschüssen und Spenden

2.3. Angabe eines anerkannten Verhaltenskodex nach § 3 Absatz 1 und 2

2.4. Bedenken gegen Zugangsbeschränkungen

3. Forderungen nach einem legislativen Fußabdruck

4. Gesprächsangebot

1. Einleitung

1.1. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und zur Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (Lobbyregistergesetz)

Mit dem Entwurf eines Lobbyregistergesetzes haben die Fraktionen der CDU/CSU und SPD einen Vorschlag für Regelungen vorgelegt, der für Interessenvertreter zahlreiche Transparenz- und Regdistrierungspflichten vorsieht und für Verstöße gegen diese einen Ordnungswidrigkeitstatbestand schafft.

In der politischen Diskussion werden zudem weitere Pflichten gefordert. Das vorliegende Papier beleuchtet den Vorschlag und diese Forderungen aus der Perspektive der Groß- und Außenhandels- und Dienstleistungsunternehmen und der im BGA organisierten Verbände.

1.2. BGA – Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA) ist die Spitzenorganisation des Groß- und Außenhandels sowie der unternehmensnahen Dienstleistungen. Ihm gehören 69 Bundesfachverbände sowie Landes- und Regionalverbände an.

Der BGA vertritt die Interessen von 120.000 Handels- und Dienstleistungsunternehmen in Deutschland mit 1,9 Millionen Beschäftigten und 60.000 Auszubildenden. Die Unternehmen sind im Wesentlichen im B2B-Geschäft tätig.

2. BGA-Stellungnahme

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA) steht einer transparenten Interessenvertretung und einer grundsätzlichen Registrierungspflicht für Interessenvertreter und Lobbygruppen konstruktiv gegenüber. Aus diesem Grunde hat sich der BGA auch freiwillig für die Interessenvertretung auf europäischer Ebene in das europäische Transparenzregister (Kennnummer 9922252784-95) eingetragen und ist in der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und ihren Vertretern des Deutschen Bundestags unter der Ziffer 585 registriert.

Vorab möchten wir uns dafür aussprechen, die Offenlegungs- und Transparenzpflichten so zu gestalten, dass diese in der Praxis mit möglichst wenig bürokratischem Aufwand umgesetzt werden können. Es sollte daher eine technische Möglichkeit für Interessenvertreter geschaffen werden, die Offenlegungspflichten im Rahmen der Registereintragung elektronisch zu erfüllen und auch bei Kontakten zu politischen Akteuren den erforderlichen Transparenzpflichten jeweils durch eine einfache Verlinkung zum eigenen Registereintrag nachzukommen.

Einige Aspekte des Gesetzesentwurfs und der Forderungen für eine Erweiterung der dort vorgesehenen Pflichten sehen wir jedoch kritisch, da sie die Realität der Arbeit in der Interessenvertretung nicht hinreichend berücksichtigen. Nachfolgend möchten wir auf diese im Detail eingehen.

Dies betrifft

- die Vorgaben zum Registerinhalt, insbesondere zu den finanziellen Offenlegungspflichten,
- die fehlende Rechtsklarheit bei einigen Anforderungen aus dem Entwurf, die zu rechtlichen Unsicherheiten führen würde,
- die vorgesehenen Sanktionen bei einer Verweigerung von Angaben.

2.1. Angabe der jährlichen finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung

Bezüglich der einzutragenden Registerinhalte ist aus Sicht des BGA eine Klarstellung in einigen Punkten wünschenswert:

Nach § 2 Abs. 1 lit. h) sind die jährlichen finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung ohne Personalkosten in Stufen von jeweils 10.000 Euro einzutragen. Diese sehr pauschale Formulierung führt zu erheblicher Unklarheit, da sie die Arbeitsweise in der Interessenvertretung verkennt:

Die oft in Verbänden organisierte Interessenvertretung zeichnet sich durch eine mehrstufige Struktur aus. Während in der unteren Stufe oft einzelne Unternehmen Mitglieder in einem Interessenverband sind, ist dieser seinerseits selbst in einem Dachverband oder Spitzenverband organisiert. Hinzu kommt auf nationaler oder europäischer Ebene häufig ein weiterer Dachverband, der in der Interessenvertretung auf der entsprechenden Ebene aktiv ist. Finanzielle Aufwendungen eines Verbandes fließen daher sehr oft auch an einen entsprechenden Dachverband, damit dieser z.B. auf der nationalen oder europäischen Ebene die Interessenvertretung für die entsprechende Branche übernimmt. Hier stellt sich jedoch die Frage, inwieweit auch diese Beiträge an Dachverbände und Spitzenverbände unter die Definition des § 2 Abs. 1 lit. h) fallen sollen.

Ähnliches gilt auch für die weiteren im Verbandsbetrieb entstehenden Kosten: Gehören hierzu beispielsweise auch die Veranstaltungskosten eines Interessenverbandes für die jährliche Mitgliederversammlung, zu der er vereinsrechtlich verpflichtet ist, oder sollen die Aufwendungen nach § 2 Abs. 1 lit. h) nur Kosten umfassen, die für die unmittelbare Kontaktaufnahme mit politischen Akteuren entstehen? Ein weites Verständnis würde dazu führen, dass Verbände, die im Bereich der Interessenvertretung tätig sind, hier einen Großteil der finanziellen Aufwendungen für ihre Tätigkeit angeben müssten.

Darüber hinaus bleibt offen, wie direkte Zuwendungen zur Interessenvertretung von indirekten Zuwendungen, z.B. für Mittel der Öffentlichkeitsarbeit zu unterscheiden sind. Zwar sind Dienstleistungen der Rechtsberatung vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. Unklar ist aber, ob und inwieweit rechtsberatende Dienstleistungen von Verbänden, etwa die häufig kostenintensive Erstellung von Rechtsgutachten, hierbei zu berücksichtigen ist oder nicht.

Hier sollte im Sinne einer größeren Klarheit und Rechtssicherheit eine Schärfung des Gesetzestextes erfolgen.

2.2. Offenlegung von Zuwendungen, Zuschüssen und Spenden

Eine Klarstellung im Gesetzestext erscheint aus Sicht des BGA auch für § 2 Abs. 1 lit. j erforderlich: Soweit die Vorschrift die „Offenlegung von Zuwendungen, Zuschüssen oder Spenden in Stufen von jeweils 10.000 Euro“ ab einem Betrag von 20.000 Euro verlangt, könnten nach dem Wortlaut des Entwurfs auch die Beiträge einzelner Mitglieder zu Verbänden betroffen sein.

Erst aus den Erläuterungen in der amtlichen Begründung geht hervor, dass hierunter Zuwendungen oder Zuschüsse im Sinne des Haushaltsrechts zu verstehen sind, also Finanztransfers der öffentlichen Verwaltung an privatrechtliche Rechtsträger.

Eine Offenlegungspflicht über Mitgliedsbeiträge von Verbänden wäre auch nach Europäischem Kartellrecht (Art. 101 Abs. 1 AEUV) unzulässig: In einem Großteil der Verbände werden die Mitgliedsbeiträge für Mitgliedsunternehmen auf der Grundlage von deren Umsätzen berechnet. Aus einer Mitteilung der Beiträge ließe sich daher der Umsatz dieser Unternehmen ableiten. Die Offenlegung vertraulicher Daten zwischen Unternehmen, die in einem Markt für bestimmte Produkte in Deutschland tätig sind, wird jedoch schon als Wettbewerbsbeschränkung angesehen, sofern diese Daten Rückschlüsse auf das Marktverhalten der Unternehmen zulassen. Eine entsprechende Verpflichtung zur Transparenz bezüglich der Mitgliedsbeiträge würde damit gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV verstoßen.

Wir empfehlen daher, im Sinne einer größeren Klarheit und Rechtssicherheit § 2 Abs. 1 lit. j des Entwurfs wie folgt zu formulieren:

„Offenlegung von Zuwendungen oder Zuschüssen **im Sinne des Haushaltsrechts** oder Spenden in Stufen von jeweils 10.000-Euro, sofern jeweils ein Betrag von 20.000 Euro überschritten wird,“

2.3. Angabe eines anerkannten Verhaltenskodex nach § 3 Absatz 1 und 2

Soweit ein anerkannter Verhaltenskodex nach § 3 Abs. 1 und 2 des Entwurfs anzugeben ist, sind dessen Vorgaben in § 3 Abs. 2 nur sehr grob umrissen. Danach muss dieser die Grundsätze der Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität definieren und ein öffentliches Rügeverfahren bei Verstößen vorsehen. Unklar ist zudem, ob nach § 3 Abs. 2 für jeden Verhaltenskodex eines Interessenvertreters eine formelle Anerkennung durch den Deutschen Bundestag erfolgen muss, und woran und durch wen eine Prüfung erfolgen soll, ob ein Verhaltenskodex den gesetzlichen Anforderungen genügt.

Im Sinne einer Reduzierung des bürokratischen Aufwands und der Verbesserung der Rechtssicherheit für Interessenvertreter empfehlen wir daher unbedingt, sowohl die Anforderungen an den Verhaltenskodex als auch die Modalitäten einer formellen Anerkennung näher zu definieren.

Für die Interessenvertretung durch Verbände plädieren wir zudem dafür, dass Verhaltenskodizes von Dachverbänden, denen sich Mitgliedsverbände und Mitgliedsunternehmen anschließen oder unterwerfen als Verhaltenskodex i.S.d. Gesetzes ausreichen. Hierdurch könnte sowohl der Verwaltungsaufwand reduziert als auch die Rechtssicherheit für die Betroffenen verbessert werden.

2.4. Bedenken gegen Zugangsbeschränkungen

Den in § 4 Absatz 2 des Entwurfs vorgesehenen Ausschluss von der Teilnahme an öffentlichen Anhörungen bei einer Verweigerung der Angabe von Daten nach § 2 Absatz 2 des Entwurfs sehen wir kritisch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit. Insbesondere die Erforderlichkeit der Offenlegung von Jahresabschlüssen oder Rechenschaftsberichten erschließt sich uns nicht. Dies gilt umso mehr, als der Zugang zu öffentlichen Anhörungen grundsätzlich auch Privatpersonen offensteht, sofern hinreichende räumliche Kapazitäten vorhanden sind. Besondere Voraussetzungen für die Teilnahme oder etwa ein berechtigtes Interesse dagegen werden nicht verlangt. Warum ausgerechnet bei Interessenvertretern nun ein so viel höherer Maßstab angesetzt werden soll, ist nicht nachzuvollziehen.

Insgesamt stellt das Ausmaß der Offenlegungspflichten einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand und damit eine deutliche Belastung für Interessenvertreter dar. Gerade kleinere Verbände würden aufgrund ihrer oft geringeren Ausstattung mit Ressourcen hiervon besonders stark betroffen. Dies erscheint nicht ausgewogen.

3. Forderungen nach einem legislativen Fußabdruck

Soweit im Rahmen der Diskussionen über den vorliegenden Entwurf hinaus die Einführung eines legislativen Fußabdrucks für jedes einzelne Gesetzgebungsverfahren gefordert wird, lehnen wir dies ab.

Neben der Beeinträchtigung des freien Mandats der Bundestagsabgeordneten durch die Pflichten zu einer umfassenden Offenlegung jeglicher Kontakte mit Interessenvertretern sehen wir auch hier das Risiko einer übermäßigen Bürokratisierung. Eine vollständige Protokollierung jeglichen Meinungsaustausches

RECHT UND WETTBEWERB

ENTWURF EINES GESETZES ZUR EINFÜHRUNG EINES LOBBYREGISTERS



im Rahmen der politischen Prozesse könnte diesen ersticken und damit sowohl die Qualität der Gesetzgebung verschlechtern als auch die Verfahren verlangsamen.

4. Gesprächsangebot

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Einschätzung im weiteren Gesetzgebungsverfahren und stehen zur Erörterung unserer Position gern zur Verfügung.