

An das Bundesministerium für Justiz
Museumstr. 7
1070 Wien

Wien, am 19. Juli 2011

Betr.: Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz - LobbyG)

Sehr geehrte Damen und Herren!

Transparency International – Austrian Chapter beehrt sich, zum Entwurf eines Bundesgesetzes zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz - LobbyG), wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Allgemeines

Transparency International – Austrian Chapter begrüßt das Vorhaben des Bundesministeriums für Justiz, den bislang ungeregelten und intransparenten Bereich des Lobbying einer Regelung zu unterziehen: Bislang gab es keinerlei Transparenzvorschriften für die Vertretung von Interessen (mit einer nur relativen Ausnahme der Kammern), und korruptive Auswüchse – welche offensichtlich den Anstoß für die geplante Regelung gegeben haben – können teils aufgrund deutlicher Lücken des Korruptionsstrafrechts selber, teils aufgrund gerichtlicher Nachweisprobleme schwer sanktioniert werden. Dass der Entwurf in beiden Problembereichen (Transparenz, Sanktionierung) eine deutliche Verbesserung bringen soll, sehen wir sehr positiv.

Die wichtigsten positiven Ansätze des Entwurfs sind:

- Das Interessenvertretungs-Register (IVR) selbst, das – zumindest vom Grundsatz – einen lückenlosen Überblick über den Bereich von Lobbying- bzw. Public Affairs-Agenturen (im Entwurf: „Interessenvertretungsunternehmen“, kurz: IVU), Unternehmenslobbyisten sowie (nicht ehrenamtlich tätigen) Interessenverbänden erlauben soll.
- Besonders begrüßen wir die Tatsache, dass die Eintragung in dieses Register *verpflichtend* sein soll (und die Nichteintragung mit durchaus erheblichen Verwaltungsstrafen sanktioniert werden kann). Österreich würde hier für europäische Verhältnisse durchaus eine Vorreiterrolle einnehmen.
- Drittens wird für Funktionsträger (Politiker in Regierungsfunktionen, Parlamentarier, öffentlich Bedienstete in der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung; siehe § 3 Z 9) in § 8 ein ausdrückliches Verbot festgelegt, während ihrer Tätigkeit als Lobbyisten (d.h. entgeltlich für ein Interessenvertretungsunternehmen) tätig zu werden.
- Durch die hohen Strafen bei Nichtregistrierung bzw. Nichtmeldung eines Lobbying-Auftrags – und das Verbot des Lobbying gegen Erfolgsprovision – schafft der Gesetzesentwurf eine scharfe Waffe gegen verdeckt agierende, häufig mit Korruption in Zusammenhang gebrachte „Lobbyisten“ (im umgangssprachlichen Sinn), „Berater“ etc., welche die dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende Diskussion ja erst ausgelöst haben. Die seriös und offen agierenden Agenturen sollten diese Regelungen daher durchaus positiv sehen.

Kritisch unter dem Gesichtspunkt der Transparenz muss hingegen zweierlei grundsätzlich angemerkt werden:

- Aus dem vorgesehenen Register wird für Außenstehende jedenfalls nicht ersichtlich, für welche Vorhaben tatsächlich lobbyiert wird. Eine gegenüber dem Status Quo fundamentale Verbesserung wäre erst hergestellt, wenn jeder Politiker, Journalist, Interessenvertreter, Staatsbürger jederzeit abfragen könnte, welche Unternehmenslobbyisten, IVU (damit indirekt: welche von ihnen vertretenen Unternehmen) und Interessenverbände beispielsweise für eine Änderung des Glücksspielgesetzes, der Strafbestimmungen gegen Korruption oder des Ökostromgesetzes eintreten (um einige Beispiele aus der Vergangenheit zu nennen).

Dies erfahren auch staatliche Funktionsträger nach dem Gesetzesentwurf nur dann, wenn sie von den genannten Akteuren selbst kontaktiert werden

- Bei Lobbyingunternehmen (=IVU) geht der Gesetzesentwurf hier insofern einen Schritt weiter, als er für diese ein (in der Praxis wohl durch das nachzuweisende „erhebliche rechtliche Interesse“ stark begrenztes) Einsichtsrecht in das IVR Abteilung A2 vorsieht. Bei Unternehmenslobbyisten und Interessenverbänden wird hingegen offenbar davon ausgegangen, dass sich das vertretene Interesse ohnehin aus dem Unternehmens- oder Verbandszweck ableiten lässt und sich nähere Informationen über konkret verfolgte Lobbying-Projekte damit erübrigen würden.

Auf einige Schwächen und notwendige Präzisierungen des Entwurfs wird im Folgenden eingegangen:

II. Zu einzelnen Bestimmungen

Zu § 1:

Die in Abs. 2 vorgenommene Beschränkung auf „alle Aktivitäten mit dem Ziel der *direkten Einflussnahme* auf einen bestimmten Entscheidungsprozess der österreichischen Gesetzgebung und Verwaltung“ wird dazu führen, dass IVU nur einen Bruchteil der Auftragssumme dem (eigentlichen) Lobbying zurechnen werden: Durchaus aufwändige vorbereitende Recherche, indirekte Beeinflussung über Medienarbeit und herkömmliche PR werden wohl kaum angeführt werden. Die von IVU gemäß § 11 (1) Z3 anzugebenden Gesamt-Jahresumsätze aus Lobbyingaufträgen werden daher voraussichtlich nur einen Bruchteil ihrer gesamten Auftragssummen ausmachen. Dasselbe gilt auch für Unternehmen, die eine eigene „Public Affairs“-Abteilung eingerichtet haben – denn auch diese betreibt neben Lobbying regelmäßig (wohl in deutlich größerem Umfang) auch normale PR, die nicht unter § 1 fällt (und legitimer Weise selbst bei einer breiteren Fassung dieser Bestimmung zu einem beträchtlichen Teil nicht darunter fallen würde).

Zu § 1 Abs. 3:

Die Erläuterungen legen als Ziel des Entwurfs fest, „für klare Verhältnisse in parlamentarischen und administrativen Entscheidungsprozessen (zu) sorgen“ (S.4). Unter diesem Gesichtspunkt erscheint es jedoch nicht verständlich, weshalb die in Aussicht genommenen gesetzlichen Regelungen zufolge der Z1 „auf unentgeltliche Tätigkeiten im Sinne der Abs. 1 und 2“ nicht angewendet werden sollen. Dies insbesondere unter

Berücksichtigung der Tatsache, dass gerade – in aller Regel unentgeltlich agierende – NGOs immer stärker (und auch erfolgreicher) lobbyieren. Zwar ist einzuräumen, dass im Falle unentgeltlichen Lobbyierens die Gefahr korrupten Verhaltens eher gering zu veranschlagen, wenngleich nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, doch verfolgt der Gesetzesentwurf nicht nur das Ziel der Korruptionsprävention bzw. –bekämpfung, sondern soll auch der größtmöglichen Transparenz der Einflussnahme auf Funktionsträger dienen. Ein öffentliches Interesse an dieser Transparenz ist jedoch bei unentgeltlichem Lobbyieren in gleicher Weise wie bei dessen entgeltlicher Spielart gegeben.

Die in Z 4 getroffene (generelle) Ausnahme der „Wahrnehmung oder Vertretung der Interessen einer Partei in einem verwaltungsbehördlichen Verfahren,“ und in Z 5 der „unmittelbare(n) Rechtsberatung durch Rechtsanwälte oder Notare, Wirtschaftstreuhandler und andere dazu befugte Personen“ (letzte Ziffer in Kombination mit der *generellen* Ausnahme der Gerichtsbarkeit gem. Abs. 1) wird in Kombination mit den erläuternden Bemerkungen dazu führen, dass die genannten Berufsgruppen sich nur in den seltensten Fällen als IVU eintragen lassen werden – denn in den allermeisten Fällen wird der Anlass für ihren Auftrag ja ein gerichtliches oder Verwaltungsverfahren sein.

In dieser Hinsicht entspricht der Entwurf mitnichten einem zeitgemäßen und realitätsnahem Lobbyingverständnis. Zur Tätigkeit mancher größerer Anwaltskanzleien gehört mittlerweile durchaus ein erheblicher Teil zu Aktivitäten, die dem in Abs. 1-2 beschriebenen Lobbyingverständnis entsprechen würden. Sofern dies der Fall ist, und soweit die Tätigkeit für Klienten den Bereich der unmittelbaren Rechtsberatung und Vertretung vor Gericht überschreitet und auch politische Entscheidungsträger beeinflusst werden sollen, müsste – im Gesetzestext nicht nur in Form eines möglichen Umkehrschlusses, sowie in den EB – unmissverständlich klargestellt werden, dass auch diese als IVU anzusehen sind.

Die in Z 8 vorgenommene Ausnahme von Vergabeverfahren nach dem Bundesvergabegesetz 2006, BGBl. I Nr. 17/2006 wäre in den erläuternden Bemerkungen zumindest klar zu begründen. Denn dass gerade „Auftragslobbying“ einen besonders korruptionsträchtigen Bereich darstellt, dürfte allgemein bekannt sein. Gerade hier wäre das in § 19 (2) festgelegte Verbot der Vereinbarung eines Erfolgshonorars daher unter korruptionspräventiven Gesichtspunkten nämlich besonders wünschenswert (seriöse Unternehmensberater können durchaus auch mit von vornherein klar definierten und abgerechneten Kosten das Auslangen finden).

Zu § 1 Abs.4:

Die Beschränkung der Verpflichtungen der gesetzlich eingerichteten beruflichen Vertretungen auf die Registrierungspflichten (§§ 9 und 13), nicht jedoch ihre Unterwerfung unter die Regelungen des 5. Abschnitts bedeutet, dass allfällige Verstöße der gesetzlich eingerichteten beruflichen Vertretungen gegen die Registrierungspflichten sanktionslos sind, was aus grundsätzlichen Erwägungen entschieden abgelehnt wird. Die gesetzlich eingerichteten beruflichen Vertretungen sollten demnach in gleicher Weise wie alle übrigen vom Gesetzesentwurf erfassten Einrichtungen den Sanktionen des 5. Abschnitts unterworfen werden.

Zu § 3:

In der Z9 sollten auch die Staatssekretäre angeführt werden, die zwar zu den obersten Organen der Vollziehung zählen (Art. 19 Abs.1 B-VG), nicht jedoch Mitglieder der Bundesregierung sind (Art. 69 Abs.1 B-VG).

Zu den §§ 4-6:

Die in den §§ 4 (IVU, Unternehmen, die eigene Unternehmenslobbyisten beschäftigen, und Interessenverbände), 5 (deren ausführende Personen) und 6 (gesetzliche Festschreibung von grundlegenden Prinzipien ihrer Tätigkeit) werden begrüßt.

Zu § 7:

Wir begrüßen daher auch die Verpflichtung für IVU, ihrer Arbeit einen (nicht nur unverbindlichen, da zentrale Inhalte sich bereits auch aus § 6 ergeben) Verhaltenskodex zugrunde zu legen, der von repräsentativen Vertretungen von IVU stammt. Dennoch erscheint die Vorschrift in § 7 (3) Z 3, im Verhaltenskodex „gegebenenfalls Empfehlungen zur Angemessenheit des Entgelts für Lobbying-Aufträge (zu) geben“, kartell- und europarechtlich kaum durchführbar. Hier muss wohl mit den Bestimmungen in § 6 Z 6 (Verpflichtung, dem Auftraggeber vorab eine Schätzung des voraussichtlichen Honorars abzugeben) und dem in § 19 Abs. 2 festgelegten Verbot eines Erfolgshonorars das Auslangen gefunden werden.

Zu § 8:

Für fundamental halten wir die Bestimmung, dass Funktionsträger nicht als Lobbyisten (also für bzw. als IVU – diese können ja mangels abweichender Regelung auch

Einzelunternehmer sein) tätig werden dürfen. Dies ist ein lange fälliger Schritt: Abgeordnete sollen sich nicht dafür bezahlen lassen, dass sie unter rein kommerziellen Gesichtspunkten für Dritte lobbyieren (für andere Funktionsträger gilt dies ebenfalls, hier existieren aber immerhin das UnvG oder Dienstrecht öffentlich Bediensteter). Dass dasselbe Verbot nach dem Gesetzesentwurf für Unternehmenslobbyisten nicht gelten soll, ist offenkundig der Befürchtung geschuldet, ein Berufsverbot für leitende Angestellte zu schaffen, bleibt aber dennoch (so wie auch bei Interessenvertretern) ein Widerspruch – der zumindest in den Bestimmungen der parlamentarischen Geschäftsordnungen und des UnvG für den verpflichtenden Umgang mit Interessenkonflikten Berücksichtigung finden müsste.

Zum 4. Abschnitt (Interessenvertretungs-Register, IVR):

Das gemäß §§ 10 – 14 IVR wird wie eingangs ausgeführt sehr begrüßt.

Die Veröffentlichungspflichten des Jahresumsatzes von IVU mit Lobbying (IVR Abteilung A1), aber auch von Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen (IVR Abteilung B) werden, wie zu § 1 ausgeführt wurde, dennoch kein realistisches Bild ergeben können.

Speziell zu IVU (IVR Abteilung A) ist daher auf eine Illusion des Gesetzgebers hinzuweisen. Einerseits soll die Publikation des Lobbying-Umsatzes und der Zahl der Klienten des Vorjahres (bis Ende April des Folgejahres) im öffentlichen Teil A1 offenbar der Öffentlichkeit einen Hinweis auf die Intensität der Lobbying-Tätigkeit des IVU liefern. Andererseits müssen IVU unverzüglich nach Zustandekommen des Lobbyingvertrags Auftraggeber sowie Auftragsumfang [laut erläuternden Bemerkungen umfasst dies nicht auch das Honorar] und Auftragsgegenstand bekannt geben (§ 4 (1) Z 4) und in das A2-Register eintragen lassen (§ 12 (2)). Offenbar ist hier aber (entgegen dem Gesetzeswortlaut) an eine relativ detaillierte Beschreibung des Auftragsgegenstands gedacht, denn zum Zugang zum IVR A2 führt § 10 (3) aus:

„In die Abteilung A2 ist den Vertragsteilen eines Lobbying-Auftrags und Funktionsträgern, mit denen ein Lobbyist direkt in Kontakt tritt, Einsicht in die sie betreffenden Eintragungen zu gewähren. Anderen Personen oder Stellen ist Einsicht zu gewähren, wenn sie daran ein das Interesse an der Geheimhaltung dieser Daten erheblich übersteigendes rechtliches Interesse darlegen können.“

Hier stellt sich die Frage, was unter diesem „das Interesse des IVU an der Geheimhaltung erheblich übersteigende rechtliche Interesse“ zu verstehen ist. Ziemlich sicher bedeutet dies den Ausschluss der Einsichtnahme von Journalisten. Es kann andererseits aber wohl nicht bedeuten, dass nur ein Abgeordneter Einsicht erhält, der von einem - sich pflichtgemäß (§ 5 (1) Z 5) deklarierenden – Lobbyisten in dieser Angelegenheit kontaktiert wird, andere Abgeordnete aber nicht – oder Abgeordnete generell nicht, wenn nur bei öffentlichen Dienststellen und Regierungsmitgliedern lobbyiert wird. Falls letzteres die Folge dieser Regelung wäre, so wäre sie unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten ausgesprochen kontraproduktiv – denn selbstverständlich trägt der offene Umgang mit Lobbyisten (wie mit Unternehmenslobbyisten und Interessenvertretern) zu einer wünschenswerten Verbreiterung der Informationsbasis bei, wenn sie offen und transparent erfolgt.

Zielführender erscheint daher, die künstliche Trennung der Abteilungen A1 und A2 zu streichen, im IVR A nach Eingang der Meldung Auftraggeber und Themenbereich des Auftrags zu veröffentlichen, eine vollständige Kopie des Vertrag beim Registerbetreiber zu hinterlegen und diesen strikt vertraulich gegenüber allen öffentlichen Funktionsträgern zu behandeln. Die Hinterlegung würde dann nur als Nachweis dienen, dass der Auftrag vollständig gemeldet wurde (siehe 5. Abschnitt: Sanktionen).

Darüber hinaus sollten auch – abweichend von der Entwurfsfassung (s.o.) die Honorare transparent gemacht werden.

Ferner sollten die in den §§ 13 bzw. 14 vorgesehenen Transparenzregelungen für gesetzlich eingerichtete berufliche Vertretungen bzw. Interessensverbände den strengeren (umfassenderen) der §§ 11 bzw. 12 – zumindest weitgehend – angeglichen werden, um der Intention des 4. Abschnitts (vgl. Rubrik „Transparenz“) auch tatsächlich gerecht werden zu können und eine sachlich weder gebotene, noch verständliche Privilegierung der gesetzlich eingerichteten beruflichen Vertretungen bzw. Interessensverbände zu vermeiden.

Zum 5. Abschnitt:

Das Sanktionenregime der §§ 16 ff. erscheint durchaus zielführend und ausreichend flexibel. Allerdings wirft insbesondere § 19 die dringende Frage auf, wer für den Vollzug und die Verhängung der Sanktionen zuständig sein soll: In der Vollzugsklausel des § 21 wird mit dem Vollzug das Bundesministerium für Justiz betraut. Dahinter steht offenbar

das Bild, dass die Administration des IVR eine Angelegenheit ähnlich der Führung des Firmenbuchs oder Grundbuchs wäre.

Allerdings bedeutet die strafweise Streichung aus dem Register oder die Nichtzulassung der Eintragung für ein IVU, einen Lobbyisten, einen Unternehmenslobbyisten oder einen Interessenverband, wie in § 19 vorgesehen, für die physischen Personen (für den Bereich des Lobbying) in der Konsequenz de facto ein (temporäres) Berufsverbot, für Unternehmen oder Verbände jedenfalls eine Einschränkung ihres Geschäfts- bzw. Aufgabenbereichs.

§ 19, dessen Abs. 1 nur für IVU, Abs. 2 auch für Unternehmenslobbyisten gilt, macht dies noch deutlicher, da er im Kern zivil- und strafrechtliche Bestimmungen enthält:

(1) Ein Lobbying-Auftrag, der mit einem nicht in das Interessenvertretungs-Register (IVR) Abteilung A1 eingetragenen Interessenvertretungsunternehmen (IVU) geschlossen wird oder der nicht in das IVR Abteilung A2 eingetragen ist, ist nichtig. Was jemand wissentlich für einen solchen Auftrag gegeben hat, verfällt zu Gunsten des Bundes.

(2) Die Vereinbarung eines Erfolgshonorars aus einem Lobbying-Auftrag oder einem Auftrag an einen Unternehmenslobbyisten ist nichtig. Das dem Interessenvertretungsunternehmen (IVU) oder dem Unternehmenslobbyisten zugekommene Erfolgshonorar verfällt zu Gunsten des Bundes.

„Nichtigkeit“ würde zivilrechtlich bedeuten, dass der Vertrag nicht existiert (daher Leistungen/das Honorar rückabgewickelt werden müsste/n). Da dies in Fällen, in denen der Auftraggeber vom IVU auf die Registrierungspflicht hingewiesen wurde bzw. von dieser (auch bei pflichtwidriger Unterlassung dieses Hinweises) wusste, jedenfalls unbillig wäre, spricht Abs. 1 einen Verfall des bereits geleisteten Honorars aus. Das Verbot eines Erfolgshonorars in Abs. 2 für IVU, Lobbyisten und Unternehmenslobbyisten ist unter dem Gesichtspunkt besonders korruptionssensibler Gehaltsbestandteile aus Sicht von Transparency International sehr wünschenswert – dessen Verfall geht aber in dieselbe Richtung.

Zwar ist gegen Entscheidungen einer Verwaltungsbehörde der Rechtsweg zum VwGH zulässig, dennoch sollte über Sanktionen jedenfalls eine per Verfassungsbestimmung weisungsfrei gestellte, glaubwürdig unabhängige Kollegialbehörde zuständig sein. In diesem Zusammenhang würde sich die vielfach geforderte Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit 1. Instanz ideal anbieten.

III. Zu den finanziellen Auswirkungen

Die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen, die im Übrigen lediglich im Vorblatt (S. 1 und 2), nicht jedoch auch in den Erläuterungen selbst Erwähnung finden, sind angesichts der Tatsache, dass in ihnen weder der mit der Vollziehung verbundene Sach- noch der Personalaufwand in Zahlen (geschweige denn in nachvollziehbaren) angeführt sind, derart unpräzise, dass damit den Anforderungen des Bundeshaushaltsgesetzes nicht entsprochen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Für den TI-AC Beirat:

DDr. Hubert Sickinger
Dr. Franz Fiedler

Für den TI-AC Vorstand:

Prof. Eva Geiblinger