

Transparenzregeln für Lobbyisten

–

eine rechtsvergleichende Studie

Diplomarbeit

zur Erlangung des Grades eines Magisters der Rechtswissenschaften
an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der
Leopold-Franzens-Universität Innsbruck

Eingereicht bei:

Univ. Prof. Dr. Peter Bußjäger

Institut für Öffentliches-, Staats- und Verwaltungsrecht

David Simon Starchl

2018

Innsbruck

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt durch meine eigenhändige Unterschrift, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe. Alle Stellen, die wörtlich oder inhaltlich den angegebenen Quellen entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht.

Die vorliegende Arbeit wurde bisher in gleicher oder ähnlicher Form noch nicht als Magister-/Master-/Diplomarbeit/Dissertation eingereicht.

Datum

Unterschrift

Danke!

Für die enorme Unterstützung meiner Eltern und meines Bruders während meines gesamten Studiums gebührt ihnen hier eine besondere Erwähnung, sowohl durch persönliche, als auch finanzielle Aufopferung wurde mir mein Studium ermöglicht. Auch in Zeiten von Anspannung oder Stress waren sie mir immer ein Anker. Dafür möchte ich ihnen von ganzem Herzen danken.

Inhaltsverzeichnis

1	Abkürzungsverzeichnis	7
2	Einleitung	9
3	Allgemeines.....	10
3.1	Was ist unter Lobbying bzw Interessenvertretung zu verstehen?.....	10
3.2	Die rechtliche Definition von Lobbying	11
3.3	Verortung der Transparenzregelungen in den Rechtsordnungen	14
4	Überblick über die unterschiedlichen Regelungen.....	17
4.1	Zur österreichischen Regelung	17
4.1.1	Regelungsziele und Umstände der Einführung	17
4.1.2	Rechtspolitische Kritik und Ausblick.....	20
4.2	Zur unionsrechtlichen Regelung	23
4.2.1	Frühere Bestrebungen zur Regulierung bis zur aktuellen Regelung	23
4.2.2	Vorschlag für ein verbindliches Transparenz-Register und andere Maßnahmen für mehr Transparenz.....	25
4.3	Zur deutschen Regelung	29
4.3.1	Die aktuelle Verbändeliste und Bestrebungen hinsichtlich eines verbindlichen Transparenzregisters	29
4.3.2	Flankierende Bestimmungen	32
5	Das LobbyG im Vergleich	33
5.1	Unterschiedliche Regelungsansätze: verpflichtend, de-facto-verbindlich oder freiwillig	33
5.1.1	Österreich.....	34
5.1.2	EU.....	34
5.1.3	Deutschland	36
5.2	Anwendungsbereich.....	37
5.2.1	Österreich.....	37

5.2.2	EU.....	40
5.2.3	Deutschland	41
5.3	Ausgenommene Tätigkeiten	43
5.3.1	Österreich.....	43
5.3.2	EU.....	46
5.3.3	Deutschland	48
5.4	Zu den Registern.....	49
5.4.1	Österreich.....	49
5.4.2	EU.....	51
5.4.3	Deutschland	58
5.5	Rechtspflichten	60
5.5.1	Österreich.....	60
5.5.2	EU.....	62
5.5.3	Deutschland	63
5.6	Rechte und Anreize.....	64
5.6.1	Österreich.....	64
5.6.2	EU.....	64
5.6.3	Deutschland	65
5.7	Verfahren und Sanktionen	66
5.7.1	Österreich.....	66
5.7.2	EU.....	69
5.7.3	Deutschland	73
6	Fazit.....	74
7	Exkurs: Das Verhältnis Transparenzregeln und Petitionsrecht.....	78
7.1.1	Österreich.....	78
7.1.2	EU.....	84
7.1.3	Deutschland	87
8	Anhänge	89

8.1	Anhang 1: Tabelle zur Rechtslage in der EU (Stand 2016).....	89
8.2	Anhang 2: Überblick über die Anwendungsbereiche der Regelungen.....	90
9	Verzeichnisse	93
9.1	Literaturverzeichnis	93
9.2	Relevante rechtliche Bestimmungen	95
9.2.1	Österreich.....	95
9.2.2	EU.....	95
9.2.3	Deutschland	96
9.3	Relevante Links zu den Registern.....	96

1 Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union, ABl. C 2010/83, 47
Anh	Anhang
Anl	Anlage, -n
BDG	Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 idF BGBl. I Nr. 32/2018.
BMJ	Bundesminister für Justiz
Bsp	Beispiel, -e
bspw	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl 1930/1
bzw	beziehungsweise
EP	Das Europäische Parlament
EUV	Vertrag über die europäische Union
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Deutsches BGBl 1949, 1
ggf	gegebenenfalls
GO-BT	Geschäftsordnung des deutschen Bundestags, Deutsches BGBl. I 47/1980 idF Deutsches BGBl. I 39/2017
GO-BR	Geschäftsordnung des Bundesrats BGBl 1988/361
GOG-NR	Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrates 1975
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 30.3.2010, ABl. C 2010/83, 389
IIV	Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen EP und Kommission über das Transparenz-Register
iVm	in Verbindung mit
lit	litera (Buchstabe)
LobbyG	Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz, BGBl I 2012/64

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Mat	Materialien
StGB	Strafgesetzbuch, BGBl 1974/60
StGG	Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGGBl 1867/142
UGB	Unternehmensgesetzbuch, BGBl I 2005/120
vgl	vergleiche
VwGVG	Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte, BGBl. I Nr. 33/2013
VStG	Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl 1991/52
Z	Ziffer
zB	Zum Beispiel

2 Einleitung

Lobbying war zeitweise ein fast omnipräsentes Thema, gerade wegen einiger tagespolitischer Eskapaden. So rückte es in den Blickwinkel vieler Fachgebiete der Wissenschaften. Die vorliegende Arbeit soll sich den rechtlichen Bestimmungen widmen, welche versuchen, das Phänomen Lobbying in geordnete Bahnen zu bringen. Diese unterscheiden sich bereichsweise ganz wesentlich. Der rechtsvergleichende Charakter dieser Arbeit soll aus dem Vergleich der österreichischen Regelung mit der europäischen und der deutschen Regelung resultieren.

Ziel der Arbeit ist es, die systematischen Unterschiede von Transparenzregeln welche für Lobbyisten gelten, herauszuarbeiten: Wo liegen die Unterschiede in den Transparenzregelungen und wo liegen allfällige Parallelen? Wie stellen sich die unterschiedlichen Regelungsansätze dar? Wer wird von den Regelungen erfasst und wer nicht? Wie werden lobbyierende Personen oder Einrichtungen erfasst? Was sind die daraus resultierenden Rechtsfolgen für diese Personen oder Einrichtungen? Wo liegen Stärken und wo mögliche Schwächen des LobbyG im Vergleich? Was für grundrechtliche Fragestellungen ergeben sich aus einem solchen Gesetz?

Die Arbeit soll sich im Kern auf die österreichische Rechtsordnung konzentrieren, in den einzelnen Regelungsbereichen des LobbyG den Vergleich mit den anderen Regelungen suchen und so unterschiedliche Ansätze zur Regulierung präsentieren. Die „fremden“ Bestimmungen sollen also im Rahmen eines Einschubs zur jeweils vergleichbaren gesetzlichen Regelung im LobbyG vorgestellt werden.

Die grundrechtliche Problematik, welche sich teilweise bei allen drei Regelungen gleicht, soll kurz erläutert werden. Da es sich lediglich um einen Exkurs handelt, kann jedoch nicht jeder grundrechtlichen Fragestellung Platz gewidmet werden. Der Exkurs konzentriert sich auf das Petitionsrecht. Übrige Bedenken werden komplettierend in den betreffenden Kapiteln angesprochen. Trotz der Verbindung des Themas mit der allgemeinen Compliance-Kultur und den Kodizes der bestehenden Public-Affairs-Verbände wird davon abgesehen, diese in der Arbeit ausführlicher zu behandeln. An gegebener Stelle wird allerdings auf diese hingewiesen. Die Behandlung flankierender Regelungen des Strafrechts bzw der Korruptionsdelikte des StGB wird in dieser Arbeit auf allfällige Verweise zur entsprechenden Materie beschränkt.

3 Allgemeines

3.1 Was ist unter Lobbying bzw Interessenvertretung zu verstehen?

Lobbying wird auch oft als gleichbedeutend mit dem Begriff Public-Affairs verwendet. Unter Public-Affairs wird eine Außenpolitik des Unternehmens verstanden. Es wird dabei versucht, politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Umstände zu erfassen und die Unternehmensziele daran zu koppeln. Gleichzeitig gilt es, die Unternehmensinteressen durchzusetzen. Dies kann über Arbeitsbeziehung zur Politik oder Beeinflussung von Gesellschaftsgruppen erfolgen.¹ Lobbying stellt also eine Unterdisziplin im Bereich der Public-Affairs, wie zB auch Politikberatung dar.²

In den Köpfen der Bevölkerung werden wieder ganz andere Vorstellungen von Lobbying herrschen. Gerade mit der Lobbying-Tätigkeit werden häufig politische oder strafrechtliche Skandale verbunden.

Es besteht jedoch ein durchaus legitimes Interesse an der Einflussnahme auf staatliche Tätigkeiten, wenn man das Petitionsrecht im Art 11 StGG beachtet.³ Art 11 StGG hält das Recht von Bürgern fest, Anträge allgemeiner Art an die Organe der Gesetzgebung oder Vollziehung zu richten, um eine bestimmte generelle Anordnungen zu erreichen oder bestimmte rechtliche Zustände abzustellen. Problematisch gesehen werden § 101 GOG-NR und § 25 GO-BR, deren verfassungsrechtliche Konformität in Frage steht.⁴ Diese sehen die Überreichung einer Petition durch Mitglieder des Kollegialorgans oder die Unterstützung durch eine Initiative von mindestens 500 Staatsbürgern vor. Hier wird eine Diskrepanz zwischen dem direkteren Zugang von Lobbyisten zu Entscheidungsträgern und dem der allgemeinen Bevölkerung geschaffen.

Lobbying kann auch als Möglichkeit zur Schaffung eines Bewusstseins für bestimmte Probleme und Anforderungen einer wirtschaftlichen Branche gesehen werden. Auch können allfällige spätere Reparaturen von Rechtsakten vermieden werden, indem deren inhaltliche Zielgenauigkeit erhöht wird.⁵

¹ Lansky/ Egger/ Köppl, Lobbying und Recht (Wien 2013) 4 f.

² Singer, Lobbying – ein notwendiges Übel?, NetV 2 (2013), 99 (100).

³ Für Verhältnis der Transparenzregeln zum Petitionsrecht siehe Kapitel 7.1.2.

⁴ Vgl Zellenberg, Parlamentarische Rechtssetzung und Lobbyismus: Der rechtliche Rahmen, in Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtssetzung in der Krise (2015) 47 (50).

⁵ Singer, NetV 2 (2013), 99.

Bestimmten Institutionen, wie den Selbstverwaltungskörpern und insbesondere den Kammern, ist es sogar gesetzlich aufgetragen, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Es handelt sich auch um ein wesentliches Merkmal von Interessenverbänden. Im Rahmen des Petitionsrechts kommt Selbstverwaltungskörpern und Interessenverbänden sogar eine gewisse Legitimation zur Abgabe von Stellungnahmen, wie auch Teilnahme an der Begutachtung zu.⁶

Losgelöst von den Begriffsbestimmungen des LobbyG handelt es sich um Vertretung von Interessen gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern.⁷ Dies scheint auch mit dem deutschen Sprachgebrauch deckungsgleich zu sein, da man im Duden-Wörterbuch unter Lobbyarbeit die folgende Definition vorfindet: „Beeinflussung von Abgeordneten oder anderen Vertreterinnen und Vertretern offizieller Stellen durch Interessengruppen“.⁸ Das Sprachverständnis von Lobbying im englischsprachigen Raum, ist deutlich spezifischer.

Gesprochen wird von: „The activity of trying to persuade someone in authority, usually an elected member of a government, to support laws or rules that give your organization or industry an advantage“.⁹

Eine weitere Beschreibung wäre: „Lobbying ist die Beeinflussung von politischen Entscheidungen durch Personen, welche nicht an diesen Entscheidungen beteiligt sind“¹⁰. Eine allgemeingültige Definition von Lobbying gibt es zwar nicht, jedoch lässt sich die Tätigkeit wohl in diesem Bereich lokalisieren.

3.2 Die rechtliche Definition von Lobbying

Da diese Arbeit als Gegenstand das bestehende Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz¹¹(LobbyG) hat, gilt es sich zum Verständnis der erfassten Tätigkeiten an dessen rechtlichen Bestimmungen zu orientieren.

Diese teilen die das Lobbying ausübenden Akteure in Kategorien ein. In den Begriffsbestimmungen wird dann erläutert was unter den Akteuren zu verstehen ist. An die

⁶ Korinek, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat (Tübingen 1977) 26f.

⁷ Vgl Sodan, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 5 (2012), 193 (196).

⁸ Aufrufbar: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Lobbyarbeit> (Stand 17.04.2018).

⁹ Vgl aufrufbar: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/lobbying?q=Lobbying> (Stand 17.04.2018).

¹⁰ Lansky/ Egger/ Köppl, Lobbying 3.

¹¹ BGBl I 2012/64.

Kategorien werden unterschiedliche Pflichten geknüpft. So sieht etwa § 9 LobbyG sehr unterschiedliche Registrierungspflichten für die unterschiedlichen Akteure vor. Was dort unter Lobbying-Unternehmen, Unternehmenslobbyist, Selbstverwaltungskörper und Interessenverband zu verstehen ist, ergibt sich aus den Begriffsbestimmungen bzw den Legaldefinitionen im § 4 LobbyG.

Von den Kategorien von Akteuren ist die eigentliche ausgeübte Tätigkeit, welche überhaupt die Voraussetzung für die Erfassung durch den Anwendungsbereich ergibt, zu unterscheiden:

„§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz regelt Verhaltens- und Registrierungspflichten bei Tätigkeiten, mit denen auf bestimmte Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände unmittelbar Einfluss genommen werden soll.“

Gemäß § 4 Z 1 LobbyG wird die Lobbying-Tätigkeit, als jeder organisierte und strukturierte Kontakt mit Funktionsträgern zur Einflussnahme¹² im Interesse eines Auftraggebers definiert. Die Lobbying-Tätigkeit wird vom Lobbyisten gemäß § 4 Z 4 für ein Lobbying-Unternehmen gemäß § 4 Abs 3 ausgeübt. Zum Geschäftsgegenstand dieses Lobbying-Unternehmens gehört die Erfüllung von entgeltlichen Lobbying-Aufträgen gemäß § 4 Abs 2. Es handelt sich somit um eine unternehmerische Vertretung individueller Interessen eines oder mehrerer Auftraggeber.

Davon zu unterscheiden ist die Interessenvertretung gemäß § 4 Z 6, welche jeden organisierten Kontakt mit Funktionsträgern zur Einflussnahme im Sinne des § 1 Abs. 1 im gemeinsamen Interesse der Mitglieder von Selbstverwaltungskörpern oder Interessenverbänden erfasst. Hier werden also kollektive Interessen der Mitglieder vertreten.

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage wird erklärt, dass Auftraggeber sowohl einzelne oder auch mehrere sein können. Kollektive unterscheiden sich durch eine nicht näher bestimmte Personenmehrheit.¹³ Es können grundsätzlich auch bei Lobbying-Tätigkeiten Interessen einer Vielzahl von Auftraggebern vertreten werden und auch ein Interessenverband kann privatrechtlich ausgestaltet werden. Bei diesen Formulierungen besteht Kritik an der fehlenden Unterscheidungskraft¹⁴.

¹² Im Sinne des §1 Abs 1 LobbyG.

¹³ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 10.

¹⁴ Schuschnigg, Lobbyingrecht¹ (Wien 2012) 33.

Einen wesentlichen Unterschied stellt jedoch das Abstellen auf das Vertreten von Interessen der Selbstverwaltungskörper dar. Diese sind gesetzlich eingerichtet und haben einen gesetzlich vorgegebenen Mitgliederkreis und Aufgaben.¹⁵ Ihr Wirken ist vom Staat bewusst gewollt und er bedient sich ihrer Mithilfe zur Erfüllung von Aufgaben.¹⁶

Im Zentrum beider Varianten - sowohl der Lobbying-Tätigkeit als auch der Interessenvertretung - steht die unmittelbare Einflussnahme auf Gesetzgebung oder Vollziehung der Gebietskörperschaften. Die wesentliche Tätigkeit des Lobbyings und der Interessenvertretung ist also die Einflussnahme auf Gesetzgebung und Vollziehung¹⁷, wenn auch im vorliegenden Gesetz nur die unmittelbare Einflussnahme erfasst wird. Der indirekte Kontakt ist nicht erfasst. So bspw. der Kontakt über Dritte, über die Medien, das Popagieren von bestimmten Anliegen auf Veranstaltungen, ohne dabei direkt an den Funktionsträger gerichtet zu sein.¹⁸

Das Element der Einflussnahme in einem bestimmten Interesse ist auch der Regelung in Deutschland und jener auf der unionsrechtlichen Ebene gemein.

Die Verbändeliste in Anl 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages erfasst die Vertretung von Interessen der Verbände gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung.¹⁹ Hier handelt es sich also ebenfalls um Einflussnahme zugunsten kollektiver Interessen.

In Z 7 der interinstitutionellen Vereinbarung²⁰ des Europäischen Parlaments und der Kommission über ein Transparenzregister wird auch auf die unmittelbare oder mittelbare Einflussnahme auf die Politikgestaltung, -umsetzung oder Beschlussfassung der EU-Organe abgestellt.²¹

Gemäß Z 8 IIV wird von allen Organisationen sowie selbständigen Einzelpersonen im Anwendungsbereich, vorbehaltlich der vorgesehenen Ausnahmen, die Registrierung erwartet.²² Auch hier kann es sich um kollektive oder individuelle Interessen handeln, wie man im Anh 1 IIV durch die Einbeziehung verschiedener Formen von Verbänden sehen kann.²³

¹⁵ Schuschnigg, Lobbyingrecht 35 f.

¹⁶ Zur Kritik über die Einbeziehung der Rechtsanwaltskammern siehe Kapitel 4.1.2.

¹⁷ Erfasst wird hier auch die Privatwirtschaftsverwaltung.

¹⁸ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 6.

¹⁹ Deutsches BGBI. I 47/1980 idF Deutsches BGBI. I 39/2017.

²⁰ Folgend wird interinstitutionelle Vereinbarung als IIV abgekürzt.

²¹ ABI. 2014 L 277/12.

²² ABI. 2014 L 277/12.

²³ ABI. 2014 L 277/17f.

Allen drei Regelungen ist gemeinsam, dass es sich um die Einflussnahme auf die Politikgestaltung in Form von Gesetzgebung oder Vollziehung gegenüber staatlichen Organen bzw. Funktionsträgern handelt. Das zentrale Element des Lobbyings stellt also bei allen Begrifflichkeiten die Tätigkeit der Einflussnahme dar.

3.3 Verortung der Transparenzregelungen in den Rechtsordnungen

Bei Lobbyismus bzw. Interessenvertretung handelt es sich um eine sogenannte Querschnittsmaterie. Diese erstreckt sich über mehrere Kompetenzbereiche und lässt sich deswegen auch nur schwer in ein bestimmtes Rechtsgebiet einordnen.²⁴

Dabei handelt es sich grundsätzlich um eine Regelung des besonderen bzw. materiellen Verwaltungsrechts. Es ist mit seinem Aspekt, die Ordnung und den Ablauf des Wirtschaftsverkehrs zu regeln, auch Teil des Wirtschaftsrechts. Einzuordnen ist das LobbyG in die Regelungen der Wirtschaftspolizei und des Ordnungsrechts, da es eine Nähe zu den gewerberechtlichen Berufsausübungsvorschriften besitzt. Das LobbyG setzt unabhängig von einer Ausbildung oder anderen persönlichen Voraussetzungen nur die Eintragung in das Lobby-Register voraus. Genehmigungs-, Anzeige- und Überwachungspflichten, die man im Wirtschaftspolizeirecht vorfindet, sind hier nicht vorgesehen.²⁵ Die Zuständigkeit zur Vollziehung liegt beim Bundesminister für Justiz gemäß § 17 LobbyG. Die Ausübung von Hoheitsgewalt, wie auch die Entscheidung mittels Bescheid gemäß § 9 Abs 3 sprechen für die Zuordnung zum öffentlichen Wirtschaftsrecht.²⁶ Aus der Zuständigkeit zur Vollziehung beim Bundesminister für Justiz folgt gemäß Art 102 Abs 1 B-VG, dass die Angelegenheiten in der mittelbaren Bundesverwaltung besorgt werden. Dies gilt dann, wenn keine eigenen Bundesbehörden bestehen, welche die Aufgaben in der unmittelbaren Bundesverwaltung besorgen sollen. Die unmittelbare Bundesverwaltung kommt ohne Zustimmung der Länder nur in den in Art 102 Abs 2 B-VG genannten Materien in Frage und keine dieser Materien deckt sich mit dem Gegenstand des LobbyG. Auch im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung ist es nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass der Bundesminister in

²⁴ Bußjäger, Lobbyismus, wirtschaftliche Betätigung und Transparenz. Bemerkungen zu ausgewählten Rechtsfragen zum LobbyG, ÖWZ 3 (2017), 125 (127); Vgl. Öhlinger/ Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰ (Wien 2014) 138.

²⁵ Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 127.

²⁶ Wimmer/ Müller, Wirtschaftsrecht² (2012) 7.

erster und letzter Instanz zuständig ist²⁷. Somit ergibt sich als Folge der mittelbaren Bundesverwaltung, die Zuständigkeit des örtlich zuständigen Landesverwaltungsgerichtes gemäß Art 131 Abs 1 B-VG zur Entscheidung über Beschwerden.

Es ist aber anzumerken, dass das vorrangige Ziel des Gesetzes nicht die Lenkung von Wirtschaftsabläufen ist, sondern dass es sich hier nur um einen Teilaspekt handelt. Vorrangiges Ziel des Gesetzes ist die Erzielung von Transparenz bei Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozessen.²⁸

Passend reiht sich das vorliegende Gesetz in eine Reihe anderer Bestimmungen ein, die ebenfalls ihren Ursprung in einem Anliegen nach mehr Transparenz haben, so etwa die Bestimmungen zur „Medientransparenz“, die Neuregelung des Parteispendenwesens und die Änderungen des Korruptionsstrafrechts.²⁹

Das LobbyG bestimmt bspw gemäß § 15 die Nichtigkeit von Verträgen und den Verfall von Erfolgshonoraren und zum Schein geleisteter Entgelte. Es trifft also auch Regelungen mit zivilrechtlichen Aspekten. Bei dieser Rechtsmaterie stützt man sich auf den Kompetenztatbestand in Art 10 Abs. 1 Z 6 B-VG, welcher das Zivilrechtswesen in Gesetzgebung und Vollziehung zur Bundessache erklärt. Die Frage der Nichtigkeit dieser Vereinbarungen ist vor den ordentlichen Gerichten zu klären. Das verfallene Honorar oder Scheinentgelt ist mittels Klage vom Bund, vertreten durch die Finanzprokurator, geltend zu machen.³⁰

Für die Kompetenz zur Regelung von Verhaltenspflichten, der Führung von Registern, sowie das Bestimmen von Rechtsfolgen im Falle der Verletzung solcher Pflichten, wurde eine eigene Verfassungsbestimmung im § 3 LobbyG geschaffen. Die Gesetzgebung und Vollziehung sind Bundessache. Ziel war es, eine bundesweit einheitliche Regelung zu erlassen, um regionale Unterschiede durch eine Länderzuständigkeit nach Art 15 Abs. 1 B-VG zu vermeiden.³¹ Den Ländern wäre es ansonsten ähnlich wie in Deutschland möglich gewesen, hinsichtlich ihrer Vertretungskörper eigene Register für Lobbyisten zu führen.

²⁷ VfSlg. 11.403/1987; SN Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst ME LobbyG, 38/SN-293/ME XXIV. GP 10f.

²⁸ Vgl Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 127.

²⁹ Kathrein, Lobbying und Interessenvertretung, in Baumgartner (Hg), Öffentliches Recht Jahrbuch (2013) 291 (292).

³⁰ Schuschnigg, Lobbyingrecht 66.

³¹ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 8.

Dadurch hätte es zu einem Flickenteppich an Registern mit jeweils unterschiedlichen Regelungsinhalten kommen können.

Auch beinhaltet der § 8 eine Tätigkeitseinschränkung bzw Unvereinbarkeitsbestimmung, welche es einem Funktionsträger - unberührt sonstiger Unvereinbarkeitsbestimmungen - verbietet, während der Dauer seiner Funktion in seinem Aufgabenbereich als Lobbyist tätig zu werden. Insofern reiht sich diese Regelung auch in sonstige Unvereinbarkeitsbestimmungen, wie jene des Unvereinbarkeits- und Transparenzgesetzes³² ein und ergänzt diese.

Auf Ebene der Union handelt es sich um eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament und der Europäischen Kommission.

Gestützt werden diese IIV auf den Art 11 Abs 1 und 2 EUV, welche den Austausch von Ansichten über das Handeln der Union zwischen den Organen, Bürgern, Bürgerinnen und Verbänden, sowie einen regelmäßigen Dialog vorsehen. Art 295 AEUV sieht die Möglichkeit der Beratung und einer einvernehmlichen Zusammenarbeit zwischen EP, Rat und Kommission vor, sowie die Möglichkeit IIV abzuschließen. Diese können - wie in Art 295 AEUV bestimmt wird - auch bindenden Charakter haben, sind aber dem Primär- und Sekundärrecht untergeordnet. Dies um nicht die Gesetzgebungsverfahren zu entwerten und nicht das institutionelle Gleichgewicht zu verletzen.³³

Bei der Regelung in Deutschland handelt es sich um eine freiwillige Verbändeliste. Diese findet man in der in der Anl 2³⁴ zur Geschäftsordnung des deutschen Bundestags (GO-BT)³⁵. Gemäß Art. 40 GG gibt sich der Bundestag selbst seine Geschäftsordnung mit Beschluss. Es handelt sich also um eine selbstgegebene Satzung und nicht um ein Gesetz und beschränkt sich im Geltungsbereich somit auf den Bundestag.

³² BGBl. Nr. 330/1983 idF BGBl. I Nr. 138/2017.

³³ Schröder, Grundkurs Europarecht⁴ (2015) 88.

³⁴ Aufrufbar: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage2/245180 (Stand 05.04.2018).

³⁵ Deutsches BGBl. I 47/1980 idF Deutsches BGBl. I 39/2017.

4 Überblick über die unterschiedlichen Regelungen

4.1 Zur österreichischen Regelung

4.1.1 Regelungsziele und Umstände der Einführung

Das Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs- Transparenz-Gesetz, kurz LobbyG)³⁶ ist gemäß seinem § 16 Abs 1 mit 1.1.2013 in Kraft getreten.

Eine Vielzahl von Zielen wurde mit der Gesetzgebung verfolgt, vorrangig mehr Transparenz und mehr Offenheit bei der Geltendmachung von Interessen gegenüber Vollziehung und Gesetzgebung. Das Vorbringen dieser Interessen sei notwendig, um über die möglichen Folgen des staatlichen Handelns bestmöglich informiert zu sein. Dieses Lobbying soll jedoch nicht heimlich sondern transparent erfolgen, um den Verdacht unzulässiger Einflussnahme von vornherein nicht aufkommen zu lassen. Das Gesetz soll auch einen Ausdruck von „Good Governance“ darstellen, indem sich die bessere Informationslage auch positiv auf den Inhalt der Gesetze oder Verwaltungsakte auswirkt. Durch die erhöhte Transparenz soll auch die Akzeptanz in der Bevölkerung gegenüber diesen Gesetzen verbessert werden. Die Regulierung von Lobbying und Interessenvertretung soll die Legitimation der staatlichen Akte erhöhen und den aus Sicht des Gesetzgebers unverdienten schlechten Ruf dieser Tätigkeiten beseitigen. Bei den vertretenen Anliegen handle es sich nämlich nicht nur um Unternehmerinteressen, sondern auch um eine Vielzahl anderer Interessen von gesellschaftlicher Bedeutung, wie zB soziale, kulturelle oder ökologische Aspekte. Das schiefe Licht auf der Materie soll insgesamt gerade gerückt werden.³⁷

Beim Begriff LobbyG fällt auch in vielen Anmerkungen fast zeitgleich das Wort „Anlassgesetzgebung“³⁸. Gemeint ist damit, dass der Ursprung des LobbyG nicht auf einer sich aus langandauernder Überlegung gewonnen Haltung zur Regulierung fuße, sondern mit politischen Ereignissen zusammenhänge, deren mediales Gewicht den Gesetzgeber

³⁶ BGBl I 2012/64.

³⁷ Vademecum LobbyG Punkt 2, aufrufbar: <https://www.justiz.gv.at/web2013/file/2c948485398b9b2a013bae974daa1146.de.0/vademecum.pdf> (Stand 11.04.2018).

³⁸ Vgl Schuschnigg, Lobbyingrecht 1; Kathrein, Lobbying 292.

gewissermaßen zu einer Regulierung der Materie „Lobbying“ und zur Erlassung des vorliegenden Gesetzes gedrängt haben. So hat bspw der „Fall Strasser“ sicherlich seinen Teil dazu beigetragen, dass es zu einer Regulierung kam.³⁹

Gerade die in den Medien besonders brisanten Fälle Strasser, BUWOG, Telekom sind durch den, wie oben bereits erläutert, schwierig zu erfassenden Lobbying-Begriff fälschlicherweise direkt Lobbying und Interessenvertretung zugeschrieben worden. Eigentlich handelt es sich dabei um Fälle, die einer eigenständigen Beleuchtung aus dem Blickwinkel des Strafrechts bedürfen.⁴⁰ Doch gerade diese Fälle mögen dazu beigetragen haben, das eigentliche Lobbying zu regulieren. Dies um es von der strafrechtlichen Materie zu trennen und ein möglicherweise aufkeimendes Problem bereits in seinen Anfängen - der an sich unverdächtigen Lobbying-Arbeit - zu erfassen und in einen geregelten Rahmen zu bringen.

Den oft negativen Aspekt der Kurzfristigkeit und fehlenden Nachhaltigkeit, der oft mit „Anlassgesetzgebung“ verbunden wird, kann man dem LobbyG jedoch nicht vorhalten, da es sich in eine Vielzahl ähnlicher Regelungen anderer Staaten der EU einreihet. Überlegungen zur Regelung gab es auch schon vor den oben genannten Anlassfällen.⁴¹ Sie gliedert sich auch in die Leitlinien der OECD für ihre Mitgliedstaaten in Sachen „Good Governance“ und ihre zehn Prinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying ein, welche eine Harmonisierung in den OECD-Ländern erreichen sollen. Ziel war hier auch die stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft und Medien in den Überwachungsprozess. Dies war laut den erläuternden Beilagen mit ein Grund für die Erlassung des Gesetzes.⁴² Die anhaltenden Bestrebungen zur immer stärkeren Regulierung, die in den Kapiteln zur unionsrechtlichen Regelung und zur deutschen Regelung erläutert werden, verdeutlichen diese Nachhaltigkeit der dem Gesetz zugrundeliegenden Fragestellungen auch auf europäischer Ebene.

An dem Gesetzgebungsvorhaben bestand ein reges Interesse, sodass das BMJ an die 100 Stellungnahmen erhielt. Ein Großteil der Stellungnahmen kam von Unternehmen oder Verbänden, welche sich in diesem Metier betätigten. Gerade dadurch, dass auch gesetzlich eingerichtete Selbstverwaltungskörper erfasst wurden, welche ihren fixen Platz in der

³⁹ Aufrufbar: <https://diepresse.com/home/innenpolitik/664534/Neues-LobbyingGesetz-bringt-saftige-Strafen> (Stand 09.04.2018).

⁴⁰ Schuschnigg, Lobbyingrecht 1.

⁴¹ Kathrein, Lobbying 293.

⁴² ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 3; Kopp, §10 Lobbying, in Hauschka/Moosmayer/Lösler (Hg), Corporate Compliance (2016) Rz 23.

Verfassung haben, steht die Regelung in einem Spannungsverhältnis zur Realverfassung Österreichs. Die wenn auch nur teilweise Gleichsetzung der Kammern und Sozialpartner als Formen der kollektiven Interessenvertretung, mit einem gesellschaftlich oft negativ konnotierten Lobbying, sorgte für Widerspruch.⁴³

Auch die Erfassung bestimmter anwaltlicher Tätigkeiten durch das Gesetz wurden im Gesetzgebungsprozess intensiv diskutiert und vor allem durch die Rechtsanwaltskammer kritisiert. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf enthielt im § 2 Z 4 eine Bestimmung, welche nur die „unmittelbare“ Rechtsberatung durch Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftstreuhänder oder andere dazu befugte Personen vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausnehmen sollte. Die „mittelbare“ Tätigkeit zugunsten der Klienten, um die Erlassung eines Gesetzes oder einer Verordnung zu erwirken, wäre als zu registrierende Tätigkeit erfasst gewesen. Dies wäre auch mit Offenlegungspflichten verbunden gewesen. Weiters wären nach dem Entwurf die gesetzlich eingerichteten beruflichen Selbstverwaltungskörper, also auch die Rechtsanwaltskammern, erfasst gewesen. Diese Selbstverwaltungskörper würden laut den Kritikern nur ihre gesetzlichen Aufgaben erfüllen, nämlich die ihnen aufgetragene kollektive Interessenvertretung, welche von der individuellen unternehmerischen Interessenvertretung zu unterscheiden sei. Im Unterschied zu Lobbying-Unternehmen würden weder entgeltlich noch unentgeltlich Individualinteressen vertreten. In der neuen Fassung des Entwurfs wurde dann der Passus „unmittelbar“ gestrichen, womit sich die Ausnahme nun auch auf die bereits erwähnte mittelbare Intervention erstreckt. Dies trage laut Bericht des Justizausschusses der Besonderheit des Berufsstandes Rechnung.⁴⁴ Die Regelung bezüglich der Offenlegungspflichten der Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände ist geblieben und würde unbegründeter Weise zur Offenlegung der Gesamteinnahmen verpflichten.⁴⁵ Man findet dies weiterhin in der aktuellen Fassung in § 12 Abs 1 Z 5 für Selbstverwaltungskörper und Abs 2 Z 5 für Interessenverbände, in denen die durch Rechnungs- oder Abschlussprüfer oder ein statuarisch oder gesetzlich eingerichtetes Kollegialorgan geschätzten Kosten der Interessenvertretung für das vorangegangene Jahr binnen 9 Monaten offengelegt werden müssen.

Bei Einsicht in das aktuelle Register stellt man dann fest, dass der Rechtsanwaltskammertag und die neun Rechtsanwaltskammern, welche in die Register-Abteilung C für

⁴³ Kathrein, Lobbying 293.

⁴⁴ AB 1832 BlgNR, XXIV. GP 2.

⁴⁵ Enzinger, Bemerkungen zum Lobbying- und Interessenvertretungs- Transparenz- Gesetz (LobbyG), in Heidinger/Zöchling-Jud (Hg), Anwaltsrecht Jahrbuch (2012) 95 (97 f).

Selbstverwaltungskörper eingetragen sind, ihre geschätzten Kosten für Interessenvertretung im Jahr 2016 mit 0,00 € beziffern. Interessant ist der Vergleich mit den Angaben der österreichischen Notariatskammer, welche ihre Kosten für das Jahr 2016 mit 73.765,00 € beziffert, die Kosten ihrer Untergruppen belaufen sich auf 0 €. Die Ärztekammer Wien beziffert die Kosten für das Jahr 2016 mit 125.507,03 €. Die Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien beziffert ihre Kosten für das Jahr 2016 mit 2.619.985,19 €. Die Wirtschaftskammer verweist, wie gemäß § 12 Abs 3 LobbyG für Selbstverwaltungskörper erlaubt, in ihrem Eintrag auf eine Link der zu ihrer eigenen Website führt. Dort findet man dann die für die Wirtschaftskammer Österreich, Wirtschaftskammern der Länder und einzelnen Fachsparten bezifferten Kosten. Für die Wirtschaftskammer Österreich alleine betragen im Jahr 2016 die geschätzten Kosten 3.249.165,30 €. ⁴⁶

Insofern war es nicht erstaunlich, dass die Stimmen zum Gesetz gespaltener Meinung waren und unterschiedliche Haltungen vertraten. Sowohl den Wunsch einer weniger intensiven Regulierung, wie auch den einer strengeren Regulierung der Thematik wurde geäußert. ⁴⁷ Im Begutachtungsverfahren konzentrierte sich die Kritik im Wesentlichen auf die bereits oben genannte Stellung von Selbstverwaltungskörpern und Interessenverbänden, die angebliche Diskriminierung kommerziell tätiger Lobbying-Unternehmen, das behauptete Übermaß an gesetzlichen Verpflichtungen, sowie die vielen unbestimmten Gesetzesbegriffe und vorgesehenen Sanktionen. ⁴⁸

4.1.2 Rechtspolitische Kritik und Ausblick

Anhaltende Kritik am aktuellen Gesetz kommt auch vom Austrian Chapter von Transparency International, welches eine Überarbeitung fordert. Kritisiert wurden ihren Berichten zufolge Schlupflöcher durch unklare Formulierungen, sowie die bestehende Quasi-Vollausnahme für die Vertretung durch Rechtsanwälte, Notare und Wirtschaftstreuhänder. Ebenfalls kritisiert wurde die Ausnahme für Interessensverbände, welche keine Dienstnehmer beschäftigen. Diese könnten bei einer entsprechend großen Organstruktur nicht registrierte Lobbying-Arbeit tätigen. Bisher seien auch noch keine Sanktionen gesetzt worden. Dies habe mit dem fehlenden Vorhandensein von Kontrollmechanismen und der

⁴⁶ Die Registereinträge sind hier aufrufbar: <http://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/suche!OpenForm&subf=e> (Stand 10.04.2018).

⁴⁷ Vgl Bußjäger, ÖWZ 3 (2017) 125; Kathrein, Lobbying 293.

⁴⁸ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 5.

fehlenden Sanktionierung bei Zuwiderhandeln gegen den Verhaltenskodex zu tun. Weiters wurden flankierende Maßnahmen wie Sensibilisierungsmaßnahmen im Umgang mit Interessenvertretern und Compliance-Trainings für Amts- und Funktionsträger, sowie eine weitere Vereinfachung des Zugriffs auf das Lobbying-Register verlangt. Es wird auch ein Jahresbericht durch das Bundesministerium für Justiz und ein Lichtbildausweis für eingetragene Personen gefordert.⁴⁹ Wie im Hauptteil der Arbeit ausgeführt wird, gibt es einen Großteil dieser Bestimmungen bereits in der unionsrechtlichen Regelung.

Im aktuellen österreichischen Regierungsprogramm⁵⁰ 2017 bis 2022 findet sich auf Seite 16 ein Punkt „Implementierung weiterer wirksamer Maßnahmen der Korruptionsprävention“. Genannt werden hier Compliance- und Antikorruptionsschulungen, sowie eine Aktualisierung des „Verhaltenskodexes Korruptionsprävention“. Einerseits ist hier sicher der Umgang mit den strafrechtlichen Korruptionsbestimmungen gemeint, es ist jedoch auch an mögliche Schulungen im Umgang mit Lobbyisten und über die Anwendung der Bestimmungen des LobbyG zu denken.

Bereits jetzt wird durch die Verwaltungsakademie des Bundes ein breites Angebot an Schulungen mit Bezug Korruptionsprävention und Compliance für das Verwaltungspersonal angeboten.⁵¹

Das Bundeskanzleramt hat im Jahr 2012 den angesprochenen Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention herausgegeben, welcher den rechtlichen Charakter von „soft-law“ hat und als Leitfaden für rechtskonformes Handeln der Mitarbeiter des öffentlichen Diensts dienen soll. Er stellt eine vereinfachte und leicht zugängliche Zusammenstellung der bereits geltenden Rechtsnormen dar und soll ein Bewusstsein für die Thematik schaffen. Explizit werden Geschenkkannahme, Befangenheit, das Verhältnis der Diensttätigkeit zu Nebenbeschäftigungen, Unparteilichkeit und Pflichten für Vorgesetzte angesprochen.⁵²

⁴⁹ Aufrufbar: <https://www.ti-austria.at/2017/01/25/lobbying-mehr-transparenz-durch-rasche-gesetzes-novelle/> (Stand 12.04.2018).

⁵⁰ Regierungsprogramm 2017-2022 ÖVP/FPÖ, aufrufbar: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017-2022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6 (Stand 19.04.2018).

⁵¹ Aufrufbar: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/vab/seminarprogramm/verwaltung_verstehen_und_gestalten/public_management_2018.html (Stand 18.06.2018).

⁵² Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention (2012) herausgegeben durch das Bundeskanzleramt, aufrufbar: https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_druck.pdf?63hw0x (Stand 18.06.2018).

§ 43 BDG sollte ebenfalls beachtet werden. Die Bestimmung erklärt die rechtskonforme, unparteiische und sachliche Diensterledigung zur allgemeinen Dienstpflicht für Beamte.⁵³

Die interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenzregister der EU sieht vergleichsweise bereits unter Z 25 explizit Schulungen und Projekte zur internen Kommunikation vor, um die Mitglieder und Bediensteten der Organe⁵⁴ auf die bestehenden Regelungen aufmerksam zu machen.⁵⁵

Aus den Mat lässt sich weiters schließen, dass für die Vollziehung des LobbyG von zwei zusätzlichen Vollzeitstellen ausgegangen wurde, welche ungefähr 250.000 € jährliche Personalmehrkosten verursachen.⁵⁶

Anzumerken ist vielleicht auch noch, dass sich auch Fragen der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht ergeben könnten. In den erläuternden Beilagen der Regierungsvorlage wird darauf hingewiesen, dass sich keine unionsrechtlichen Auswirkungen aus dem Gesetz ergeben, da es nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts falle.⁵⁷ Dies ist fraglich, da die Regelung im § 5 Abs 1 LobbyG in den Verhaltenspflichten die Zulässigkeit der Ausübung Lobbying-Tätigkeit von der Eintragung oder Bekanntgabe zur Eintragung im Register abhängig macht. Dies kann auch mitgliedersstaatliche Akteure treffen. Handelt es sich bspw um einen Akteur aus einem anderen Mitgliedsstaat und übt dieser Einflussnahme auf Gesetzgebung oder Vollziehung in Österreich aus, würde man ein grenzüberschreitendes Element vorfinden. Hier käme gerade die Dienstleistungsfreiheit in Art 56 AEUV in Betracht.⁵⁸

⁵³ Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, BGBl. Nr. 333/1979 idF BGBl. I Nr. 32/2018.

⁵⁴ Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission.

⁵⁵ ABl. 2014 L 277/14.

⁵⁶ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 2.

⁵⁷ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 2.

⁵⁸ Zu den Fragen Registrierungspflicht, der Dienstleistungs-RL und der Zulässigkeit von Meldepflichten und Vergütung: Budischowsky, Registrierung von Lobbying-Unternehmen und Dienstleistungsfreiheit, *ecolex* 12 (2012), 1120 ff.

4.2 Zur unionsrechtlichen Regelung

4.2.1 Frühere Bestrebungen zur Regulierung bis zur aktuellen Regelung

Auf Ebene der Mitgliedstaaten herrscht eine sehr unterschiedliche Rechtslage über die Regulierung der Tätigkeit von Interessensvertretern und Lobbyisten. Verpflichtende Register können nur Irland, Litauen, Polen, Slowenien, Großbritannien und Österreich vorweisen. Auf freiwilliger Basis bestehen die Register in Frankreich, Deutschland, Kroatien und Rumänien.⁵⁹ Eine Tabelle zur Lage in Mitgliedstaaten aus 2016 befindet sich im Anhang I dieser Arbeit.

Die Versuche Lobbying und Interessenvertretung auf europäischer Ebene zu regulieren und in geordnete Bahnen zu bringen, reichen bereits bis 1993 zurück.⁶⁰ Das europäische Parlament hatte schon damals ein Register für Lobbyisten eingeführt und die Ausstellung von Zugangsausweisen an eine Registrierung und Unterwerfung unter einen Verhaltenskodex geknüpft.⁶¹

Mit der Transparenzinitiative 2014 unter Kommissionspräsident Juncker wurde das Ziel von mehr Transparenz gesetzt. Begonnen hat man damit, Treffen von Kommissionsmitgliedern, ihren Kabinetten und den Generaldirektoren der Kommissionsdienststellen mit Personen bzw Organisation auf der Website der Kommission zu veröffentlichen. Enthalten sind Datum, Ort, Name und Thema.⁶²

Bereits 2008 hatte die Kommission den ersten Schritt gewagt und eigenständig ein Transparenz-Register für Interessenvertreter geschaffen und diese zur Eintragung aufgefordert.⁶³

2011 wurde dann erstmals ein gemeinsames Transparenz-Register für Einzelpersonen und Organisationen, welche sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, eingerichtet. Als Erwägung wurde angeführt, dass die Entscheidungsträger der Union nicht

⁵⁹ Vgl Thiel /Bauer, Library of the EP, Briefing: EU-Transparenzregister (2016), PE 581.950; Steinbrecher, EU Transparenzregister in neuem Gewand, AnwBl 1 (2015), 32 (33).

⁶⁰ Aufrufbar: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=prod=VzqQKGMoZnVU9hmWzVzt881iA_riI8sd-2F_J7_EaqfOtoakxoR5!-594430961?locale=de&reference=KEY_DATES (Stand 04.04.2018).

⁶¹ Copeland, Library of the EP, Briefing: European Transparency Register (2012), Rev: 120318REV1, 1.

⁶² IP/14/2132.

⁶³ IP/08/988.

isoliert von der Zivilgesellschaft tätig sind, sondern einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft pflegen.⁶⁴

In Art 11 Abs 2 EUV wird explizit auf den transparenten und offenen Dialog und in Art 15 AEUV wird auch auf die Beachtung des Grundsatzes der Offenheit beim Handeln der Organe hingewiesen.⁶⁵ Weiters wird in Art 10 Abs 3 EUV die Offenheit und Bürgernähe bei der Entscheidungsfindung betont.⁶⁶

Die interinstitutionelle Vereinbarung von 2011 zwischen dem Parlament und der Kommission war bis 2014 die Grundlage für das europäische Transparenz-Register. Danach wurde diese durch die aktuelle IIV ersetzt.⁶⁷

Ergänzt werden diese Bestimmungen durch Leitlinien⁶⁸. Diese werden durch das Transparenz-Registersekretariat gemäß Z 24 IIV erlassen. Dieses setzt sich aktuell aus 10 Beamten des europäischen Parlaments und der europäischen Kommission zusammen.⁶⁹ Es ist mit der Erlassung von Leitlinien zur Auslegung der Bestimmungen und der Überwachung der inhaltlichen Qualität des Registers betraut. Ebenfalls wurde eine EU-Website für die Information über das Register eingerichtet. Dort werden gemäß Z 27 IIV auch grundlegende Statistiken aus der Datenbank des Registers veröffentlicht. Auch kann der in Z 28 vorgesehene Jahresbericht öffentlich eingesehen werden.⁷⁰

In den Schlussbestimmungen der Vereinbarung ist gemäß Z 37 eine Überarbeitung des Registers im Jahr 2017 vorgesehen.⁷¹ Diese scheint aber noch nicht stattgefunden zu haben, wenn man dieses Vorhaben mit der Zeittafel auf der offiziellen EU-Website des Registers vergleicht.⁷²

⁶⁴ ABI. 2011 L 191/29.

⁶⁵ PE 581.950/3.

⁶⁶ Nettesheim, EUV Art. 10 Demokratische Grundsätze, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union (2017) 25.

⁶⁷ ABI. 2014 L 277/11.

⁶⁸ Die Leitlinien sind auf der offiziellen EU-Website des Transparenzregisters, aufrufbar: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID-prod=CrCMBgFq8Q5jn6bOCe0W6hgNYGQw1eoJVBO-Xt5N5kizr-LPw0bj!-1289786069?locale=de&reference=INTER_INST_AGREEMENT (Stand 04.04.2018).

⁶⁹ Jahresbericht über das Transparenzregister 2016, aufrufbar: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=de&reference=ANNUAL_REPORT (Stand 10.06.2018).

⁷⁰ ABI. 2014 L 277/14.

⁷¹ ABI. 2014 L 277/16.

⁷² Aufrufbar: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID-prod=VzqQKGMoZnVU9hmWzVzt881iA_riI8sd-2F_J7_EaqfOtoakxoR5!-594430961?locale=de&reference=KEY_DATES, (Stand 04.04.2018).

4.2.2 Vorschlag für ein verbindliches Transparenz-Register und andere Maßnahmen für mehr Transparenz.

2016 wurde ein neuer Vorschlag der Kommission vorgebracht, das bestehende Transparenz-Register durch ein verbindliches zu ersetzen. Der Vorschlag sieht vor, dass durch eine Vereinbarung des EP, der Kommission und Rates die Registrierung überhaupt als Voraussetzung für bestimmte Formen der Zusammenarbeit bestimmt wird. Die Registrierung würde also de-facto zur Vorbedingung für die Interessenvertretung werden und diese an die Regeln des vorgesehenen Verhaltenskodex binden.

Art 5 der vorgeschlagenen Vereinbarung beinhaltet die an die Registrierung geknüpfte Zusammenarbeit, mit allen der drei Organe. Für das europäische Parlament ist zB der Zugang zum Parlamentsgebäude, öffentliche Anhörungen in Ausschüssen, die Möglichkeit der Schirmherrschaft des EP über Veranstaltungen, wie auch die Möglichkeit der Abhaltung dieser in Räumlichkeiten des EP an die Registrierung gebunden. Auch die automatische Mitteilung von Informationen über Tätigkeiten der drei Organe an die Interessensvertreter ist damit verbunden. Die Bindung der Möglichkeit, Besprechungen mit bestimmten Funktionären der Organe durchzuführen, an die Eintragung ist besonders tiefgreifend. Für die Zusammenarbeit mit der Kommission wäre sogar die begehrte Benennung als Mitglieder von Sachverständigengruppen mit der Eintragung in das Register möglich.⁷³

Diese in der deutschen Version des Vorschlags so genannten Sachverständigengruppen heißen in der englischen Version „Expert Groups“ und sind auch als ExpertInnengruppen bekannt. Diese werden von der Kommission eingesetzt, um ihren eher kleineren Verwaltungsapparat zu ergänzen und umfangreiche Informationen für ihre Politikgestaltung einzuholen. Sie bestehen aus Vertretern des öffentlichen und privaten Sektors und bringen Empfehlungen oder Fachwissen bei. Sie unterstützen unter anderem die Vorarbeiten für Rechtssetzungsvorschläge und politische Initiativen. Für sie wurde ein eigenes Register geschaffen, welches wieder über eine eigene Website zur öffentlichen Einsicht verfügt. Für die Einsetzung dieser ExpertInnengruppen kommt der Kommission das alleinige Entscheidungsrecht zu.⁷⁴

⁷³ COM (2016) 627 final.

⁷⁴ Das Register der ExpertInnen, aufrufbar unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm> (Stand 05.04.2018).

Diese ExpertInnengruppen stehen in der Kritik unausgewogen besetzt zu werden und ein ungleiches Verhältnis zwischen der großen Gruppe an Wirtschaftsvertretern und der spärlicher vertretenen Gruppe von NGOs, Gewerkschaften und KMUs zu haben.⁷⁵ Aus Studien lässt sich auch schließen, dass NGOs beim Starten von Initiativen, also bei der Agendasetzung mehr Einfluss haben, während Wirtschaftsgruppen bzw Unternehmen mehr Einfluss in der entscheidenden Ausformulierung und Implementierung der Politiken haben. Grundsätzlich lässt sich aber keine Bevorzugung bestimmter Interessensgruppen erkennen, welche sich im Erfolg des Lobbyings niederschlagen würde.⁷⁶ Es sei auch vorgekommen, dass die Regeln über die Eintragung in das Register für die Expertinnen nicht immer strikt eingehalten wurden.⁷⁷

Die Bindung der Teilnahme an diesen ExpertInnengruppen an die verbindliche Registrierung im Transparenz-Register würde eine Verbesserung bedeuten. Mit der verbindlichen Registrierung würden nämlich auch alle Pflichten, insbesondere die Einhaltung des Verhaltenskodexes zur Anwendung kommen. Viele dieser Bestimmungen bestehen auch schon in der aktuellen IIV von 2014. Auch hier wurde in Z 30 IIV⁷⁸ auf Anreize hingewiesen, die mit der bestehenden Registrierung verbunden sind. Man spricht hier von: „Möglichen Maßnahmen hinsichtlich der Sachverständigengruppen“. Der Vorschlag über das neue verbindliche Transparenz-Register verstärkt dies nochmals, indem er direkt auf die Benennung abstellt: „der Benennung bestimmter Arten von Mitgliedern der Sachverständigengruppen“.⁷⁹

Dieser Vorschlag für ein verbindliches Transparenz-Register ist zwar noch nicht zustande gekommen, in der Zwischenzeit hat die Kommission jedoch einen Beschluss über einen Verhaltenskodex ihrer Mitglieder gefasst.⁸⁰ In diesem wird unter Artikel 7 auf das Transparenz-Register Bezug genommen. Die Kommissionsmitglieder und die Mitglieder ihrer Kabinette treffen sich mit Organisationen und Einzelpersonen, welche in den Anwendungsbereich der interinstitutionellen Vereinbarung⁸¹ fallen nur dann, wenn diese im

⁷⁵ Wagner, Wie Konzerne (noch immer) europäische Entscheidungen beeinflussen: ExpertInnengruppen der EU-Kommission revisited, *juridikum* 4 (2015), 417 (417).

⁷⁶ Zibold, Library of the EP, Briefing: Lobbying the EU institutions (2013), Rev: 130558REV1, 4.

⁷⁷ Wagner, *juridikum* 4 (2015), 420.

⁷⁸ ABl. 2014 L 277/15.

⁷⁹ COM (2016) 627 final/6.

⁸⁰ ABl. 2018 C 65/7.

⁸¹ ABl. 2014 L 277/11.

bestehenden Transparenz-Register aufgeführt sind. Dies bedeutet also zumindest eine gewisse Selbstbindung der Kommission.

Zudem hat die Kommission einen Beschluss⁸² gefasst, welcher sie gemäß Artikel 1 Z 1 dazu verpflichtet, die Treffen zu Fragen der Politikgestaltung- oder umsetzung zu veröffentlichen. Dabei sind gemäß Artikel 1 Z 2 Informationen wie der Ort des Treffens, die Namen der Teilnehmer und das Thema des Treffens zu veröffentlichen. Durch Rechtsakte oder durch die Verträge vorgesehene Treffen im Rahmen der Zuständigkeit des Kommissionsmitglieds fallen verständlicher Weise gemäß Artikel 2 Z 1 nicht darunter. Ebenso fallen auch rein private, gesellschaftliche und zufällige Begegnungen nicht unter die Begriffe „Treffen“. Der Artikel 4 des Beschlusses legt fest, dass die Namen der Mitglieder des Treffens, also Einzelpersonen, Vertreter von Organisationen und Kommissionsbeamte nur mit deren Zustimmung veröffentlicht werden. Somit beschränkt sich die Effektivität dieser Regelung im Wesentlichen nur auf die eigentlichen Kommissionsmitglieder.

Auch das Präsidium des Parlaments hat einen Beschluss gefasst, wonach Sprecher bei Anhörungen in Parlamentsausschüssen zu registrierten Organisationen gehören müssen.⁸³

Mit April 2018 wurden Verhandlungen zwischen den Institutionen aufgenommen, um das Transparenz-Register zu überarbeiten und die Regelungen noch effektiver zu gestalten. Ob dies, in einem wie vom Europäischen Parlament gefordert,⁸⁴ in einem verbindlichen Transparenz-Register endet, ist noch offen. Es wird versucht, den Rat in die Regelung einzubinden, wie bereits in der bestehenden Regelung empfohlen wurde.⁸⁵ In der aktuellen IIV wurde bereits explizit in Z 35 darauf hingewiesen, dass der Europäische Rat und der Rat zur Teilnahme am Register eingeladen sind.⁸⁶

Es wurde durch Rechtsgutachten des juristischen Diensts festgestellt, dass es aktuell keine solide Rechtsgrundlage für ein verbindliches Transparenz-Register gibt. Als mögliche Rechtsgrundlagen für ein verbindliches Transparenz-Register wurden Art 298 Abs 2 AEUV und Art 352 AEUV vorgeschlagen.⁸⁷ Art 298 Abs 2 erfasst aber nur die Organe der

⁸² ABl. 2014 L 343/23.

⁸³ Thiel /Bauer, Library of the EP, Briefing: EU-Transparenzregister (2016), PE 581.950, 7.

⁸⁴ Ausschuss für konstitutionelle Fragen (ACI), Bericht über die Änderung der Interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenz-Register (2014), A7-0258/2014, PE 528.034v01-00, 4.

⁸⁵ Aufrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20180522STO04013/neues-eu-lobbyregister-menschen-haben-das-recht-transparenz-zu-erwarten> (Stand 03.06.2018).

⁸⁶ ABl. 2014 L 277/16.

⁸⁷ Ausschuss für konstitutionelle Fragen (ACI), Bericht über die Änderung der Interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenz-Register (2014), A7-0258/2014, PE 528.034v01-00, 32.

EU-Verwaltung und nicht die Mitglieder der gesetzgebenden Organe. Insofern wäre es nur als Grundlage für eine verbindliche Regelung gegenüber Lobbyisten, welche auf die europäische Verwaltung Einfluss nehmen wollen, heranzuziehen.⁸⁸ Dies würde nur erlauben, Lobbying gegenüber der Kommission als Verwaltungsorgan zu reglementieren. Die freien Abgeordneten des EU-Parlaments wären jedoch nicht erfasst.⁸⁹

Argumentiert wird auch in Richtung einer „Implied-Powers-Lösung“, wonach Art 298 Abs 2 AEUV im Rahmen der Implied-Powers-Doktrin auch implizit einen Kompetenztatbestand für die Regulierung von Lobbying gegenüber den gesetzgebenden und politischen Aktivitäten der EU-Organe enthält. Dies würde eine die Institutionen übergreifende Lösung ermöglichen.⁹⁰

Ansonsten wäre die Erlassung einer Verordnung notwendig, welche jedoch nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäß Art 5 Abs 1 und 2 EUV eine Kompetenzgrundlage benötigen würde.⁹¹ Art 352 AEUV, die sogenannten Flexibilitätsklausel, erlaubt die Schließung von Vertragslücken, soweit die impliziten oder expliziten Kompetenzen der EU aus den Verträgen nicht ausreichen, um die in den Verträgen geregelten Politikbereiche und Ziele zu verwirklichen. Der Rat kann dann einstimmig die Vorschrift erlassen.⁹² Ein entsprechendes Ziel der Transparenz findet sich in Art 1 und 15 AEUV, 10 und 11 EUV.⁹³ Eine Einstimmigkeit dürfte allerdings bei der sicherlich divergierenden Haltung zum Thema nicht leicht zu erreichen sein.

Dem Problem schien sich auch die Kommission bewusst, als sie sich mit ihrem Vorschlag für ein neues verbindliches Transparenz-Register 2016 nur für eine Überarbeitung der interinstitutionellen Vereinbarung und eine Stärkung der De-facto-Verbindlichkeit aussprach und nicht von den oben genannten Bestimmungen gebraucht gemacht hat.⁹⁴

⁸⁸ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, ZRP 8 (2013), 236 (238).

⁸⁹ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister – kommt Zeit, kommt Rat, EuZW 22 (2014), 853 (854); Krajewski, ZRP 8 (2013), 238.

⁹⁰ Gerig/Ritz, EuZW 22 (2014), 854; Krajewski, ZRP 8 (2013), 239.

⁹¹ Gerig/Ritz, EuZW 22 (2014), 854.

⁹² Schröder, Grundkurs Europarecht⁴ (2015) 115.

⁹³ PE 581.950/7.

⁹⁴ COM (2016) 627 final/2.

4.3 Zur deutschen Regelung

4.3.1 Die aktuelle Verbändeliste und Bestrebungen hinsichtlich eines verbindlichen Transparenzregisters

Die Regel zur Verbändeliste befindet sich in der Anl 2⁹⁵ zur Geschäftsordnung des deutschen Bundestags (GO-BT)⁹⁶. Gemäß Art. 40 GG gibt sich der Bundestag selbst seine Geschäftsordnung. Es handelt sich also um eine selbstgegebene Satzung und nicht um ein Gesetz. Sie wird vom Präsidenten des Bundestages geführt.

Die Regelung besteht schon seit 1972. Von allen Mitgliedstaaten der EU hat Deutschland damit die älteste Regelung.⁹⁷

Im Vergleich zur österreichischen Regelung, welche selbst von überschaubarer Größe ist, ist die Regelung um die Verbändeliste sehr kurz gefasst. Dies hat natürlich auch mit ihrem auf eine Satzung beschränkten Regelungscharakter zu tun. Geregelt werden kann nur der Umgang mit Lobbyisten bzw Interessensvertretern innerhalb des Parlaments, der Kontakt zur Regierungsmitgliedern oder sonstigen Funktionsträgern ist damit nicht erfasst. Deswegen wird im Zusammenhang mit einer möglichen neuen Regelung von der „kleinen Lösung“ in Form einer Änderung der bestehenden Geschäftsordnung oder einer „großen Lösung“ in Form eines eigenen Gesetzes gesprochen.⁹⁸

Es gab immer wieder Bestrebungen, um zu einer gesetzlichen Regelung über ein verbindliches Transparenzregister zu gelangen. Auf Ebene des Bundestags wurden bereits am 9.6.2010 durch die Fraktion „Die Linke“⁹⁹ am 6.7.2010 durch die Fraktion „Bündnis 90/DIE GRÜNEN“¹⁰⁰ ein Antrag auf Vorlage eines Gesetzesentwurfs durch die deutsche Bundesregierung für ein verbindliches Transparenzregister vorgebracht.

⁹⁵ Aufrufbar: https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anlage2/245180 (Stand 05.04.2018).

⁹⁶ Deutsches BGBI. I 47/1980 idF Deutsches BGBI. I 39/2017.

⁹⁷ Hoppe, Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register*, ZRP 2 (2009), 39 (39).

⁹⁸ Hoppe, ZRP 2 (2009), 40.

⁹⁹ BT-Dr 17/2096, S. 1 f.

¹⁰⁰ BT-Dr 17/2486, S. 1 f.

Auch einen Versuch der Abänderung der Geschäftsordnung des Bundestags durch die Fraktion der SPD mittels Antrag¹⁰¹ gab es am 5.7.2011. Gefordert wurde die Einführung eines verbindlichen und öffentlichen Registers für Lobbyisten und Lobbyistinnen.

2016 wurde dann wieder die Forderung nach Einführung eines solchen Registers durch mehrere Fraktionen im Bundestag vorgebracht. Die Initiative ist aber an der Mehrheit gescheitert. Anzumerken ist hier, dass die Regierungspartei SPD sich grundsätzlich selbst für ein solches Register ausgesprochen hatte, aber aus Koalitionsdisziplin dagegen stimmte.¹⁰²

Die aktuellste Forderung nach einem verbindlichen Lobbyregister stammt vom 22.2.2018, als die Fraktion „Die Linke“ einen Gesetzesentwurf für ein solches Register vorgelegte. Der Gesetzesentwurf sah vor, dass transparent werden soll, welcher Interessensvertreter, in welchem Auftrag und mit welchem Budget auf politische Entscheidungsprozesse einwirken will. Erfasst werden sollten auch Anwaltskanzleien oder Agenturen, welche Dienstleistungen im Bereich der Interessenvertretung anbieten. Verbände, Vereine und Stiftungen sollten ebenso Angaben über ihre Finanzen machen. Auch sollte es einen Sanktionsmechanismus im Falle der Nichteinhaltung geben. Die Vorlage wurden den entsprechenden Ausschüssen zugewiesen.¹⁰³ Generell ähnelt auch dieser Vorschlag sehr stark der österreichischen und unionsrechtlichen Regelung.

Dies führt vor Augen, dass es prinzipiell ein Interesse an der Einführung eines verbindlichen Registers gibt und dieses Thema wahrscheinlich noch des öfteren zur Debatte stehen wird. Jedoch muss man anmerken, dass man im neuen Koalitionsvertrag¹⁰⁴ der Regierungsparteien CDU und SPD keinen Punkt zum Thema eines verpflichtenden Registers findet und somit zum aktuellen Zeitpunkt auch keine baldige Änderung der Rechtslage zu erwarten ist. Kritik kam deswegen bereits von Transparency International Deutschland.¹⁰⁵

Transparency International Deutschland¹⁰⁶ forderte zB die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters, aus dem ersichtlich sein soll, wer für wen und mit welchem Budget auf Entscheidungsprozesse Einfluss nimmt. Erfasst werden sollen danach alle im Lobbying

¹⁰¹ BT-Dr 17/6442, S. 1 f.

¹⁰² Aufrufbar: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2016/kw23-de-lobbyistenregister/426446> (Stand 06.04.2018).

¹⁰³ Aufrufbar: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw08-de-lobbyregistergesetz/542308> (Stand 08.04.2018).

¹⁰⁴ Aufrufbar: https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1 (Stand 08.04.2018).

¹⁰⁵ Aufrufbar: <https://www.transparency.de/aktuelles/detail/article/korruptionsbekaempfung-und-transparenz-koalitionsvertrag-enttauscht-auf-ganzer-linie/> (Stand 08.04.2018).

¹⁰⁶ Es handelt sich dabei um eine internationale NGO, die sich mit der Bekämpfung von Korruption befasst.

tätigen Organisationen, zB Unternehmen, Agenturen, Verbände, Stiftungen, Kanzleien, NGOs usw. Unter anderem wird ein eigener Beauftragter zur Führung des Lobbyregisters gefordert, die Tätigkeit als Lobbyist neben einem Mandat soll ausgeschlossen werden und es sollen Offenlegungspflichten bei möglichen Interessenkonflikten bestehen. Gesetze sollen in ihrer Begründung mit einem legislativen Fußabdruck versehen werden, indem die betroffenen Interessen der am Gesetzesentwurf Beteiligten dokumentiert werden. Mehr Transparenz und Regulierung wurde bei der Zusammenarbeit mit Externen bei der Gesetzgebung und deren Beschäftigung in den Ministerien verlangt.¹⁰⁷

Wie bereits angedeutet, gab es in Deutschland auch zahlreiche Initiativen auf Ebene der Landesparlamente. So wurde am 24.3.2011 die Entschließung für ein öffentlich einsehbares Transparenzregister vom Brandenburger Landtag angenommen. Auch in anderen Landtagen wie Bayern und Rheinland-Pfalz wurden ähnliche Anträge zum Thema Transparenzregister eingebracht. Ebenso im Abgeordnetenhaus Berlin.¹⁰⁸

In Brandenburg haben diese Bestrebungen zur Einführung eines eigenen Lobbyregisters geführt, welches weitestgehend der Regelung auf Ebene des Bundestags ähnelt. Die Liste enthält Verbände die ihre Interessen gegenüber dem Landtag oder der Landesregierung vertreten. Sie wird vom Präsidenten des Landtags geführt. An die Registrierung wird gemäß § 2 Absatz 4 der Anl zur Geschäftsordnung des Landtags Brandenburg die Möglichkeit der parlamentarischen Anhörung geknüpft. Die Eintragung ist grundsätzlich noch immer freiwillig und erfolgt nur auf eigene Beantragung.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Aufrufbar: https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/2017/17-06-27-Positionspapier_Regulierung_Lobbyismus_Transparency_Deutschland.pdf (Stand 08.04.2018).

¹⁰⁸ Sodan, LKV 5 (2012), 195.

¹⁰⁹ Aufrufbar: <https://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/lobbyregister/607534> (Stand 06.04.2018).

4.3.2 Flankierende Bestimmungen

Wie in Österreich wird die Verbändeliste durch strafrechtlich verfolgte Korruptionsdelikte flankiert, nämlich §§ 333, 334 und § 108e des deutschen StGB. Sie stellen die Grenze zwischen zulässiger Lobbying-Tätigkeiten und strafbaren Handlungen dar.¹¹⁰

Ergänzt wird diese Bestimmung natürlich auch durch das Parteiengesetz, welches Maßstäbe für Parteispenden und Parteienfinanzierung vorschreibt.¹¹¹ Die Regelung zu den Verbänden und diese Bestimmung müssen nicht zwingend zusammentreffen, aber Lobbying hängt doch auch sehr viel mit Kontakt zu den politischen Parteien zusammen und es ist nicht völlig abwegig und unbegründet diese Regelungen mit in Betracht zu ziehen.

Der Austausch von Interessensvertretern mit Parlamentsmitgliedern erfolgt natürlich im Wesentlichen nach den Bestimmungen der Geschäftsordnungen, dies geschieht zB über Anhörungen in den Fachausschüssen.¹¹²

Die Beteiligung betroffener Verbände beim Gesetzgebungsverfahren richtet sich nach § 47 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. § 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags stellt für Interessensvertreter die relevanteste Bestimmung dar, da er die öffentlichen Anhörungssitzungen regelt, die ein Ausschuss zur Information über den Gegenstand seiner Beratung abhalten kann. Dabei können sowohl Sachverständige, als auch Interessensvertreter angehört werden.

¹¹⁰ Gerig, Der rechtliche Rahmen für Lobbyisten, ZRP 8 (2014), 247 (248).

¹¹¹ Gerig, ZRP 8 (2014), 249.

¹¹² Gerig, ZRP 8 (2014), 249.

5 Das LobbyG im Vergleich

5.1 Unterschiedliche Regelungsansätze: verpflichtend, de-facto-verbindlich oder freiwillig

Die unterschiedlichen Regelungsansätze zeigen sich hauptsächlich durch eine Verbindlichkeit, De-facto-Verbindlichkeit oder reine Freiwilligkeit.

Verbindlichkeit besteht bei einer Verpflichtung zur Registrierung vor Ausübung der Tätigkeit mit der Folge von Sanktionen im Falle der fehlenden rechtzeitigen Registrierung. Die Registrierung ist hier eine Ausübungsvoraussetzung für die verschiedenen Formen der Einflussnahme.

Eine De-facto-Verbindlichkeit zeigt sich durch starke Anreize und mögliche Beschränkungen der Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen bzw Organen im Falle der fehlenden Registrierung. Eine Registrierung wird nur erwartet, es gibt jedoch keine Sanktionen im Falle der fehlenden Registrierung. Hier kommt es durch starke Beschränkungen der Möglichkeiten der Zusammenarbeit im Wege der Selbstbindung der staatlichen Stellen bzw Organe zu einem Druck hin zu einer Eintragung.

Von echter Freiwilligkeit kann man nur selten sprechen, da dies nur dann der Fall wäre, wenn die Registrierung für die Ausübung der Tätigkeit vollkommen bedeutungslos wäre. Dies ist selbst bei sogenannten „freiwilligen“ Regelungen kaum der Fall, weil Eingetragene auch hier des öfteren Vorrechte genießen, die Nichteingetragenen verweigert werden.

Bei allen drei Regelungen in Österreich, Deutschland und der EU findet eine Eintragung nur auf Wunsch statt. Die vom Anwendungsbereich erfassten werden nie ohne ihre ausdrückliche Zustimmung eingetragen.

5.1.1 Österreich

Bei der österreichischen Bestimmung handelt es sich um eine verbindliche Regelung.

Das LobbyG entfaltet Verbindlichkeit durch § 5 Abs 1 LobbyG, welcher vorschreibt, dass Lobbying-Unternehmen und deren Lobbyisten, Unternehmen die Unternehmenslobbyisten beschäftigen und die Unternehmenslobbyisten selbst, Lobbying-Tätigkeit nur während aufrechter Eintragung oder ab Bekanntgabe zur Eintragung ausüben dürfen.

§ 5 Abs 2 LobbyG bindet auch die Ausführung von Lobbying-Aufträgen von Auftraggebern durch die beauftragten Lobbying-Unternehmen an die Eintragung oder zumindest die Bekanntgabe zur Eintragung in das Register.

Finden diese Handlungen ohne verlangte Vornahme der Eintragung statt, liegt ein Verstoß gegen § 13 Z 1 und Z 2 LobbyG vor, welcher eine Verwaltungsstrafe von 20.000 €, bei wiederholter Begehung sogar 60.000 € vorsieht.

Erfasst ist hier nur die Lobbying-Tätigkeit gemäß § 4 Z 1 LobbyG, die Interessenvertretung gemäß § 4 Z 6 ist nicht erfasst. Für die Interessenvertretung gelten gemäß § 1 Abs 2 nur die Registrierungspflichten des § 9 LobbyG und Verhaltenspflichten des § 6 LobbyG. Die Bestimmungen bezüglich Sanktionen gemäß §§ 13, 14 und 15 LobbyG gelten für diese nicht. Somit ist die die Verbindlichkeit weitgehend auf individuelle unternehmerische interessenvertretende Lobbying-Tätigkeit eingeschränkt.

Ausgenommen vom Großteil der Bestimmungen des LobbyG sind die Sozialpartner und kollektivvertragsfähigen Einrichtungen. Für sie gilt gemäß § 1 Abs 2 LobbyG nur die Registrierungspflicht.

5.1.2 EU

Die IIV hat eine andere Herangehensweise, sie entfaltet bereits jetzt durch umfangreiche Selbstbindung der Organe eine De-facto-Verbindlichkeit. Gewählt wurde hier eine Selbstbindung des EP und der Kommission durch eine Vereinbarung der beiden Organe nach Art 295 AEUV.

Gemäß Z 8 der Vereinbarung wird von allen Organisationen und selbständigen Einzelpersonen, welche in den Anwendungsbereich der Vereinbarung gemäß Z 7 fallen, die

Eintragung in das Register erwartet.¹¹³ Die Eintragung erfolgt auch nur auf Wunsch des sich Eintragenden.

Akteure sind nicht zur Eintragung verpflichtet, um eine lobbyierende oder interessenvertretende Tätigkeit auszuüben. Es werden jedoch eine Reihe von Anreizen geschaffen, welche zur Eintragung bewegen sollen.

So wird in Z 29 vorgesehen, dass die Zugangsausweise zum EP nur dann an Einzelpersonen oder Organisationen, die in den Anwendungsbereich der Vereinbarung fallen, ausgegeben werden, wenn sich diese im Register eingetragen haben. In Z 30 der Vereinbarung sind zudem eine Vielzahl von Anreizen für mögliche engere Zusammenarbeit mit den Unionsorganen aufgelistet.¹¹⁴ Diese kommen ebenfalls nur für Registrierte zur Anwendung.

Eine Pflicht zur Eintragung besteht hier folglich nicht, auch die Zusammenarbeit mit nicht eingetragenen Akteuren ist nach der Vereinbarung nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Beachtet werden sollte jedoch auch der Beschluss über den Verhaltenskodex der Mitglieder der Kommission. Hier werden in Art 7 die Treffen der Mitglieder und ihrer Kabinette mit selbständigen Einzelpersonen und Organisationen an die Eintragung in das Transparenz-Register gebunden. Diese Treffen werden gemäß Art 7 Abs 2 veröffentlicht.¹¹⁵

Der Vorschlag der Kommission für ein verbindliches Register will hingegen eine noch stärkere Bindung der Zusammenarbeit an eine Eintragung in das Register. Dies soll de-facto eine Pflicht zur Registrierung konstituieren, da die Zusammenarbeit sonst erheblich erschwert würde. Eine echte Verbindlichkeit ist aber auch hier nicht vorgesehen.¹¹⁶

¹¹³ ABl. 2014 L 277/12.

¹¹⁴ ABl. 2014 L 277/15.

¹¹⁵ ABl. 2018 C 65/7.

¹¹⁶ COM (2016) 627 final/ 6.

5.1.3 Deutschland

Die deutsche Regelung in Form der Verbändeliste sieht ebenfalls keine Pflicht zur Eintragung vor. Gemäß Abs 2 Anl 2 GO-BT findet jedoch die Anhörung von Interessenvertretern nur bei aufrechter Eintragung unter Angabe der erforderlichen Informationen statt. Verbände die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, können sich eintragen lassen. Weiters wird gemäß Abs 3 ein Hausausweis zum Bundestag nur ausgestellt, wenn der Interessenvertreter eingetragen ist. Gemäß Abs 4 besteht jedoch weder ein Anspruch auf die Ausstellung des Hausausweises noch auf eine Anhörung.

Trotzdem setzen sich die deutschen Bundesgremien des öfteren über diese hinweg, wenn etwa Verbandsvertreter, die keine korrekten Angaben zu der Zusammensetzung des Vorstands und Geschäftsführung gemacht haben oder erst gar nicht eingetragen sind, dennoch als Sachverständige in den Anhörungsausschüssen des Bundestags gehört werden.¹¹⁷

Die deutsche Regelung sieht also nur Beschränkungen der Kooperation mit Verbänden vor, welche diese motivieren sollen, sich einzutragen zu lassen. Es lässt sich also auch argumentieren, dass es sich hinsichtlich des Bundestags um eine Regelung mit einer De-facto-Verbindlichkeit handelt.

Insofern sind sich sowohl die deutsche Regelung und die unionsrechtliche Regelung ähnlich, wobei die Regelung auf Unionsebene positive Anreize für die Eintragung beinhaltet und somit aktiv zur Eintragung anregen will. Auch im Vergleich mit dem LobbyG sind der unionsrechtliche und deutsche Ansatz natürlich weniger invasiv. Der wesentliche Unterschied besteht in der durch das LobbyG geschaffenen Voraussetzung der Eintragung, um überhaupt die Lobbying-Tätigkeit ausführen zu dürfen und Lobbying-Aufträge annehmen zu können.

¹¹⁷ Gerig, ZRP 8 (2014), 247.

5.2 Anwendungsbereich

5.2.1 Österreich

Das LobbyG legt seinen Anwendungsbereich im § 1 Abs 1 LobbyG fest. Es handelt sich dabei um die unmittelbare Einflussnahme auf bestimmte Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände.

Somit handelt es sich um einen tätigkeitsbezogenen Anwendungsbereich. Es werden unterschiedliche Pflichten an Lobbying-Tätigkeit bzw Interessenvertretung und die unterschiedlichen Akteure im Sinne der Legaldefinitionen des § 4 LobbyG geknüpft. Dies ist vergleichbar mit dem ebenfalls tätigkeitsbezogenen Anwendungsbereich der interinstitutionellen Vereinbarung der EU.

Hier kann es sich um die Erlassung eines Gesetzes, einer Verordnung oder anderer Akte der Vollziehung handeln. Es kann sich bei der Vollziehung sowohl um hoheitliche Vollziehung handeln, wie auch um die Privatwirtschaftsverwaltung und das Förderwesen. Der zentrale Anknüpfungspunkt ist die unmittelbare Einflussnahme. Hier sind sowohl laufende oder erst angestrebte bzw in Planung befindliche Entscheidungsprozesse erfasst¹¹⁸.

Davon zu unterscheiden ist die bewusst nicht erfasste mittelbare Einflussnahme. Dabei handelt es sich um den indirekten Kontakt mit Funktionsträgern über Dritte, über die Medien oder bei Veranstaltungen, ohne den Funktionsträger direkt in Bezug auf ein Anliegen anzusprechen. Die Einflussnahme auf den Entscheidungsprozess erfasst nicht nur den Ausgang, sondern bereits Vorgespräche und Interventionen, mit denen das Verfahren angeregt wird. Auch die Einflussnahme während des laufenden Verfahrens ist erfasst.¹¹⁹

Aus dem Umkehrschluss zum Verständnis der mittelbaren Einflussnahme in den Mat lässt sich schließen, dass das Element der „Unmittelbarkeit“ sich im Wesentlichen durch den direkten Kontakt zu Funktionsträgern auszeichnet. Dies dürfte ähnlich wie in der interinstitutionellen Vereinbarung der EU verstanden werden.

¹¹⁸ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 6.

¹¹⁹ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 6.

Erfasst sein sollten also die persönliche Kontaktaufnahme, die Übermittlung von Schreiben, sowie auch gleichwertige Formen des Kontaktes, wie bspw Telefonate und E-Mails.¹²⁰

Nicht erfasst werden Vorarbeiten, wie Recherchen und Studien über die aktuelle Gesetzeslage, die Zuständigkeiten für Entscheidungen, die Rechtslage in anderen Staaten, wie auch Alternativen von Entscheidungsmöglichkeiten in solchen Entscheidungsprozessen. Das reine Unterbreiten von Vertragsangeboten und Präsentation von Dienstleistungen und Waren fällt nicht unter die unmittelbare Einflussnahme.¹²¹

Regulativ erfasst wird die Einflussnahme im Wesentlichen in zwei Varianten gemäß § 4 Z 1 LobbyG als Lobbying-Tätigkeit und gemäß § 4 Z 6 LobbyG als Interessenvertretung. Diese Tätigkeiten können auch aus dem Ausland erfolgen.

Die Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung verlangen einen organisierten und strukturierten Kontakt zu Funktionsträgern im Interesse eines Auftraggebers. Reine Zufallstreffen auf Veranstaltungen oder im privaten Bereich fallen nicht in den Anwendungsbereich. Auch nicht allgemeine Beschwerden von Wirtschaftstreibenden über die Situation ihres Betriebes.¹²² Abgrenzungen könnten hier Schwierigkeiten ergeben und der weiteren Auslegung bedürfen.¹²³

Anzumerken ist hier auch noch, dass der Lobbying-Auftrag gemäß § 4 Z 2, der zwischen einem Auftraggeber und einem Lobbying-Unternehmen im Sinne der Z 3 abgeschlossen wird, entgeltlich sein muss.

Sogenanntes Freundschaftslobbying, welches ohne eine Gegenleistung erfolgt, fällt folglich nicht in den Anwendungsbereich. Dies lässt einen gewissen Spielraum für die Gestaltung der Verträge und mögliche Umgehungen.¹²⁴

Erfasst wird der Kontakt zu Funktionsträgern. Was unter diesen zu verstehen ist, wird in § 4 Z 10 genauer erläutert. Dabei handelt es sich um den Bundespräsidenten, die Mitglieder von Bundesregierung und Landesregierungen, Mitglieder inländischer allgemeiner Vertretungskörper, Beamte und Vertragsbedienstete in der Gesetzgebung, Vollziehung oder Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder

¹²⁰ Zartl, Das neue LobbyG, RdM-ÖG 1 (2013), 2 (3).

¹²¹ Vademecum LobbyG 4.

¹²² Vademecum LobbyG 4.

¹²³ Siehe Kapitel 8.1.1 für das Verhältnis von Petition und Lobbying-Tätigkeit.

¹²⁴ Singer, NetV 2 (2013), 103.

Gemeindeverbände. Gedacht ist hier vornehmlich an Abgeordnete, deren Mitarbeiter, Minister, Landeshauptleute, Bürgermeister und Beamte. Lobbying oder Interessenvertretung gegenüber ausgegliederten Unternehmen wird von der Regelung nicht erfasst.¹²⁵

Das LobbyG schränkt schon in § 1 Abs 2 den Anwendungsbereich des Gesetzes ein, indem es bestimmt, dass Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände nur den Verhaltenspflichten des § 6 und der Registrierungspflicht §§ 9 und 12 unterliegen. Die Sozialpartner und kollektivvertragsfähigen Einrichtungen unterliegen schon von vornherein nur der Registrierungspflicht.

Gemäß § 1 Abs 3 werden einige Akteure komplett vom Anwendungsbereich ausgenommen, nämlich politische Parteien, gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Gemeindebund, der Städtebund, die gesetzlichen Sozialversicherungsträger, deren Hauptverband und Interessenverbände, welche keine Dienstnehmer als Interessenvertreter beschäftigen.

Bei Interessenverbänden ist zu überprüfen, ob ein Dienstnehmer als ein Interessenvertreter im Sinn der Legaldefinition des § 4 Z 9 beschäftigt ist. Interessenvertreter sind der Bestimmung entsprechend Organe oder Dienstnehmer eines Selbstverwaltungskörpers oder Interessenverbands, zu deren überwiegenden Aufgabenbereich die Interessenvertretung gehört. Aus dem Mat lässt sich nicht schließen, was genau unter „überwiegend“ zu verstehen ist.¹²⁶ Im Vergleich zu den in § 4 Z 5 erfassten Unternehmenslobbyisten, die bereits bei einem „mehr als nur geringfügigen“ Aufgabenbereich der Lobbying-Tätigkeit erfasst werden, muss bei den Interessenvertretern wohl ein höherer Maßstab angesetzt werden. Orientiert man sich mit einer Wortinterpretation am Begriff „überwiegend“, wird man von einem Verständnis von mehr als der Hälfte der gesamten Tätigkeit ausgehen müssen.¹²⁷

Die Ausnahme vom Anwendungsbereich in § 1 Abs 3 LobbyG spricht nur von Interessenverbänden, welche keine Dienstnehmer als Interessenvertreter beschäftigen. Handeln also Organe als Interessenvertreter im Sinne § 4 Z 9 bewegen sie sich im Bereich der Ausnahme des § 1 Abs 3. Folglich gelten für sie keine der Bestimmungen des LobbyG. Ob diese Ungleichbehandlung mit Interessenvertretern eines Selbstverwaltungskörpers gerechtfertigt ist, bleibt fraglich.

¹²⁵ Vedemecum LobbyG 5.

¹²⁶ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 10.

¹²⁷ Vgl Zartl, RdM-ÖG 1 (2013), 2.

Die letztere Ausnahme würde es ermöglichen, einen Verein zu gründen und mithilfe einer entsprechenden Organstruktur außerhalb des LobbyG zu lobbyieren, indem ein Präsident eines Vereins selbst lobbyiert.¹²⁸ Diese Möglichkeit wird vielleicht nicht vorrangig Lobbying-Unternehmen in die Rechtsform des Vereins treiben, aber gerade in der pharmazeutischen Industrie wird von Vereinen ohne Dienstnehmern Gebrauch gemacht. So handelt es sich bspw beim Österreichischen Generikaverband, dem Forum der forschenden pharmazeutischen Industrie und der Interessengemeinschaft der österreichischen Heilmittelhersteller und Depositeure um solche Konstrukte.¹²⁹

5.2.2 EU

Die IIV erfasst gemäß Z 7 alle Tätigkeiten mit dem Zweck unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf die Politikgestaltung oder-umsetzung oder Beschlussfassung der EU-Organe zu nehmen.

In Z 7 wird explizit erläutert, dass unter unmittelbarer Einflussnahme der direkte Kontakt oder die Kommunikation mit EU-Organen gemeint ist. Folgemaßnahmen aus diesen Tätigkeiten sind ebenfalls miterfasst. Die mittelbare Einflussnahme unterscheidet sich durch die Nutzung von Intermediären. Sie wird dann erfasst, wenn von Medien, der öffentlichen Meinung, Konferenzen oder anderen gesellschaftlichen Veranstaltungen Gebrauch gemacht wird um die EU-Organe zu erreichen.¹³⁰

Hier geht der Anwendungsbereich der Vereinbarung weiter als jener des LobbyG, indem die Nutzung von Medien explizit erfasst wird, während dies laut den Mat zum LobbyG nicht erfasst werden soll.¹³¹ Was die Nutzung von Veranstaltungen um die EU-Organe zu erreichen anbelangt, muss man wohl davon ausgehen, dass sich hier grundsätzlich beide Regelungen weitgehend decken. Die Mat zum LobbyG nehmen Veranstaltungen und Konferenzen nur dann als mittelbare Einflussnahme aus, wenn kein spezifischer Kontakt mit den Funktionsträgern gesucht wird.¹³² In der IIV wird auch darauf abgestellt, ob mit den Veranstaltungen die EU-Organe erreicht werden sollen. Liegt dies nicht vor, fällt die Tätigkeit nicht in den Anwendungsbereich der Vereinbarung.

¹²⁸ Singer, NetV 2 (2013), 104.

¹²⁹ Zartl, RdM-ÖG 1 (2013), 2.

¹³⁰ ABl. 2014 L 277/12.

¹³¹ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 6.

¹³² ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 6.

In Z 7 der Vereinbarung werden einige Formen der Einflussnahme konkret angeführt. Dabei handelt es sich insbesondere um die Kontaktaufnahmen mit Mitgliedern, Beamten und Bediensteten der EU-Organe, Vorbereiten und Mitteilen von Schreiben und Informationsmaterial, das Verwenden von Veranstaltungen, Konferenzen, Werbemaßnahmen für Einladungen an die oben genannten Funktionsträger, sowie auch die Beteiligung an formalen Konsultationen und Anhörungen zu Gesetzgebungsakten und anderen Rechtsakten.¹³³

Ausgenommen sind vom Anwendungsbereich ähnlich wie im LobbyG gemäß Z 13 und 14 IIV Kirchen, Religionsgemeinschaften und politische Parteien.¹³⁴ Der Dialog mit religiösen Vereinigungen ist in den Verträgen im Art 17 Abs 3 AEUV auch explizit vorgesehen.

Vom Anwendungsbereich auch ausgenommen sind staatliche Stellen und Regierungen von Mitglieds- und Drittstaaten. Regionale Behörden und ihre Vertretungen müssen sich nicht eintragen lassen, können dies aber auf Wunsch tun. Von kommunalen Behörden und deren Vertretungen wird jedoch die Registrierung erwartet.¹³⁵ Die staatlichen Tätigkeiten im Sinne internationaler Beziehungen werden auch im LobbyG gemäß § 2 Z 5 grundsätzlich nicht erfasst, außer diese Staaten bedienen sich mit Lobbying betrauten Organisationen.

5.2.3 Deutschland

Die deutsche Regelung erfasst gemäß Abs 1 Anl 2 GO-BT nur Verbände, welche ihre Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten. Die deutsche Regelung ist also nicht rein tätigkeitsbezogen, sondern stellt bereits auf eine Form von Akteuren ab, nämlich die Verbände.

Bei der Vertretung von Interessen handelt es sich hier wieder nur um die Vertretung von kollektiven Interessen.

Der Zweck dieser Tätigkeit wird im Gegensatz zur unionsrechtlichen Regelung und zur österreichischen Regelung nicht genauer erläutert. Die „Einflussnahme“ wird in dieser Bestimmung nicht erwähnt. Man kann also davon ausgehen, dass es sich um eine Vielzahl möglicher Zwecke handeln kann. Hier können Tätigkeiten über die unmittelbare und mittelbare Einflussnahme hinaus erfasst sein. Natürlich wird jeder Kontakt wegen eines

¹³³ ABI. 2014 L 277/12.

¹³⁴ ABI. 2014 L 277/13.

¹³⁵ Dies führte zu einer Ungleichbehandlung, mehr dazu findet sich im Kapitel 5.4.2.

bestimmten Belanges ein gewisses Ziel verfolgen, gerade der Kontakt mit den Mitgliedern des Bundestags oder der Bundesregierung. Ziel wird hier wohl meist eine Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse sein.

Im Vergleich zu den zwei anderen Regelungen muss man in Bezug auf die Verbändeliste natürlich festhalten, dass ihr sehr begrenzte Bedeutung zukommt, da sie grundsätzlich auf beinahe völliger Freiwilligkeit basiert. Die Möglichkeit der Bindung der Ausstellung der Hausausweise, sowie die Bindung der Anhörung an die Eintragung dürften ebenfalls nur begrenzt wirksam sein, da alle anderen Formen des Kontakts von der Bestimmung zwar möglicherweise erfasst, aber nicht beeinflusst werden können.

Die Beschränkung der Geltung der Satzung auf den Bundestag schränkt den Anwendungsbereich zudem massiv ein. Zwar wird in Abs 1 Anl 2 GO-BT auch die Bundesregierung erfasst, Regelungen in Bezug auf den Kontakt mit dieser können von der Satzung jedoch nicht vorgenommen werden.

Selbständig tätige Personen, Organisationen oder die für diese handelnden Lobbyisten werden von der Regelung grundsätzlich nicht erfasst.¹³⁶ Die weitere Einschränkung um Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts, deren Dachorganisationen und regionale Organisationen deren Interessen auf regionaler Basis vertreten werden, verringert die Relevanz der Bestimmung umso mehr.¹³⁷

¹³⁶ Hoppe, ZRP 2 (2009), 40.

¹³⁷ Vgl Infoseite des Bundestags, aufrufbar: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste> (03.05.2018).

5.3 Ausgenommene Tätigkeiten

5.3.1 Österreich

Das LobbyG nennt gemäß § 2 eine Liste von Tätigkeiten für welche das Bundesgesetz nicht anzuwenden ist. Diese sind vergleichbar mit den Ziffern 9 und 10 IIV.

Ausgenommen sind die Tätigkeiten eines Funktionsträgers in Ausübung seines Aufgabenbereichs, die Tätigkeiten von Personen die nichtunternehmerische eigene Interessen wahrnehmen, die Wahrnehmung und Vertretung der Interessen einer Partei oder eines Beteiligten im Zusammenhang mit einem verwaltungsbehördlichen oder verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, die Rechtsberatung und Vertretung durch dazu befugte Personen, die Wahrnehmung außenpolitischer Interessen im diplomatischen und konsularischen Verkehr, sowie Tätigkeiten auf Veranlassung eines Funktionsträgers.

Die Tätigkeiten eines Funktionsträgers in Ausübung seines Aufgabenbereichs sind bspw Abgeordnete die Interessen in ihrem Aufgabenbereich vertreten, sowie auch Beamte, die bei ihren Vorgesetzten intervenieren. Ebenfalls nicht erfasst sind Tätigkeiten auf Veranlassung eines Funktionsträgers. Gedacht wird hier an Fälle, in denen die öffentliche Hand die Initiative ergreift und bspw bewusst Vertreter eingeladen werden, um ihre Sichtweise zu einer bestimmten Frage dargestellt zu bekommen. Auch Stellungnahmen eines Begutachtungsverfahrens im Gesetzgebungsprozess sind ausgenommen.¹³⁸

Als Funktionsträger sind jene der Gesetzgebung, Vollziehung oder Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und Gemeindeverbände gemäß § 4 Z 10 LobbyG zu sehen. Erfasst sind Mitglieder inländischer Vertretungskörper, Beamte, Vertragsbedienstete oder anderer Organe der genannten Körperschaften. Der Begriff des Funktionsträgers ist weit zu verstehen, da er nicht nur auf die Personen abstellt, welche die finale Entscheidung treffen, sondern auch jene erfasst, welche Vorarbeiten leisten.¹³⁹ Der Begriff des Funktionsträgers im LobbyG stellt auch nicht auf die schlussendliche Entscheidungsfindung ab.¹⁴⁰

¹³⁸ Vademecum LobbyG 6.

¹³⁹ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 10.

¹⁴⁰ Zartl, RdM-ÖG 1 (2013), 4.

Auch österreichische Vertreter bei internationalen Organisationen werden als solche angesehen, soweit sie rechtlich Österreich verpflichtet sind. Mitglieder und Mitarbeiter des Europäischen Parlaments sind hier nicht erfasst, für sie gelten die eigenen Regeln der interinstitutionellen Vereinbarung über das Transparenz-Register.¹⁴¹

Hier stellt sich die Frage wie der Kontakt zwischen Mitarbeitern oder Organen der EU und österreichischen Funktionsträgern zu beurteilen wäre. Diese sind gemäß § 4 Z 10 keine Funktionsträger im Sinne des LobbyG und fallen somit nicht unter die Ausnahme für Funktionsträger. Folgt dies ohnehin nicht, da die Rechtsfolgen an die Legaldefinitionen des § 4 LobbyG knüpfen und es sich hier weder um Lobbying-Tätigkeit im Sinne des § 4 Z 1 LobbyG noch Interessenvertretung im Sinne des § 4 Z 6 LobbyG handelt.

Aus dem Material lässt sich nichts zum Verhältnis des LobbyG zu den Organen der EU und deren Bediensteten erfahren. Diese Problemstellung ist zwar von geringer praktischer Bedeutung, würde sich aber umgehen lassen, nämlich dadurch, die Beziehungen zur EU im § 1 Abs 3 als explizit vom Anwendungsbereich ausgenommen zu erwähnen.

Die Vertretung in Verfahren ist bewusst ausgenommen, da hier bereits klare rechtliche Rahmenbedingungen durch die Verfahrensgesetze herrschen. Voraussetzung ist, dass tatsächlich ein Zusammenhang mit einem verwaltungsbehördlichen- bzw verwaltungsgerichtlichen Verfahren und „Imperium“ vorliegt. Dies erfasst auch Informations- und Sondierungsgespräche, sowie auch einen „praktischen Dialog“ im Rahmen von Vergabeverfahren, wenn diese auf Initiative des Funktionsträgers erfolgen. Bei der Vertretung durch Rechtsanwälte, Notare und Wirtschaftstreuhänder wurde hier auch auf die Verschwiegenheitspflichten dieser Berufe Rücksicht genommen.¹⁴²

Die Rechtsberatung und Vertretung gemäß § 2 Z 4 unterliegen bereits standes- und disziplinarrechtlichen Regelungen. Auch hier wurde bewusst keine weitere Transparenz angestrebt.¹⁴³ Auffallend ist, dass § 2 Z 4 auf Grund des Widerstands dieser Berufe und einer Änderung der Regierungsvorlage nicht von „unmittelbarer“ Rechtsberatung spricht.¹⁴⁴

In dem durch das Justizministerium herausgegebenen Leitfaden Vademecum LobbyG wird aber sehr wohl noch diese Unterscheidung getroffen, indem dort erläutert wird, dass

¹⁴¹ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 4.

¹⁴² ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 8.

¹⁴³ Vademecum LobbyG 6.

¹⁴⁴ Siehe Kritik der Rechtsanwälte in Kapitel 5.1.2.

Rechtsanwälte, welche sich im Auftrag von Unternehmen für die Erlassung oder Änderung einer gesetzlichen Regelung einsetzen, sehr wohl vom LobbyG erfasst werden¹⁴⁵.

Dies erscheint auch logisch, da die Erstreckung der Ausnahme auf quasi reine Lobbying-Tätigkeit dem Zweck der Ausnahme zuwiderlaufen würde. Es müsste bei dieser Regelung also auch auf den Zusammenhang mit Verfahren geachtet werden¹⁴⁶.

Im LobbyG ist nun auch die Einflussnahme im Sinne der „mittelbaren“ Rechtsberatung freigestellt, um eine Änderung der Gesetzeslage oder eine Verwaltungsentscheidung während als auch außerhalb eines Verfahrens zu erwirken.¹⁴⁷

Dieser umfassende Charakter der Vertretung kann grundsätzlich bereits dem § 8 Abs 1 RAO¹⁴⁸ entnommen werden, der die „Befugnis zur berufsmäßigen Parteienvertretung in allen gerichtlichen und außergerichtlichen, in allen öffentlichen und privaten Angelegenheiten“ vor allen Gerichten und Behörden der Republik erfasst.¹⁴⁹ Auch aus dem Bericht des Jusitzausschusses ist nicht zu schließen, wie weit diese Ausnahme reichen soll. Es wird davon gesprochen, dass im Wesentlichen der ursprünglichen Regierungsvorlage entsprochen wird.¹⁵⁰ Geht man davon aus, dass es sich um eine Totalausnahme handelt, würde dies eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Berufsgruppen bedeuten.¹⁵¹

Hier kann man fragen, ob dies mit dem Gleichheitssatz nach Art 7 B-VG¹⁵² vereinbar wäre, der die Gleichbehandlung von Gleichem und die Ungleichbehandlung von Ungleichen verlangt. Die Ungleichbehandlung muss durch einen wesentlichen Unterschied im Tatsächlichen gerechtfertigt werden und sachlich sein. So werden mehrfach die besondere Stellung des Berufsstands, sowie deren Standes- und Berufspflichten vorgebracht.¹⁵³ Dies mag so bei der Beratung in Rechtsfragen und der Vertretung in Verfahren oder im Zusammenhang mit diesen zutreffen. Ein wesentlicher Unterschied lässt sich aber gerade bei der Einflussnahme auf Funktionsträger im rein wirtschaftlichen Interesse eines Auftraggebers auf Grund eines vertraglichen Auftrags, also per Definition Lobbying-Tätigkeit nach §4 Z 1, nur schwer ausmachen. Dies würde also eine Bevorzugung bedeuten und lässt eine

¹⁴⁵ Vademecum LobbyG 6.

¹⁴⁶ So auch in ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 8.

¹⁴⁷ Vgl Vademecum LobbyG 6; ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 8; AB 1832 BlgNR, XXIV. GP 2.

¹⁴⁸ Rechtsanwaltsordnung, RGBI. Nr. 96/1868 idF BGBl. I NR. 32/2018.

¹⁴⁹ Lansky/ Egger/ Köppl, Lobbying und Recht¹ (Wien 2013) 49.

¹⁵⁰ AB 1832 BlgNR, XXIV. GP 2.

¹⁵¹ Schuschnigg, Lobbyingrecht 22.

¹⁵² Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 idF. BGBl. I Nr. 22/2018.

¹⁵³ Vgl Vademecum LobbyG 6; AB 1832 BlgNR, XXIV. GP 2.

Gleichheitswidrigkeit vermuten. Es lässt sich hier ein mögliches Beispiel für ein erfolgreiches Lobbying schon vor der Beschlussfassung des LobbyG vermuten.

Wenn man die Verschwiegenheitspflichten von Rechtsanwälten nach § 9 Abs 3 RAO bedenkt, wird einem der Grund für die vermutliche Totalausnahme klarer. Laut den Mat zum LobbyG hätten sich Rechtsanwälte im Falle der „mittelbaren“ Vertretung, von der Verschwiegenheitspflicht entbinden lassen müssen, um die Verpflichtungen des LobbyG zu erfüllen.¹⁵⁴ Hier ist an die im LobbyG vorgesehenen Offenlegungspflichten zu denken.

Ebenfalls ausgenommen sind Personen, welche private nichtunternehmerische¹⁵⁵ individuelle Interessen vertreten. Dabei handelt es sich dann ohnehin nicht um Lobby-Tätigkeit oder Interessenvertretung im Sinne des § 4 LobbyG. Erfasst sind hier auch mehrere private Interessen, welche sich zB in einer Bürgerinitiative zusammenfinden. Beispielhaft werden in den Mat Nachbarschaftsinteressen genannt.¹⁵⁶

Die Ausnahme der Wahrnehmung außenpolitischer Interessen im diplomatischen und konsularischen Verkehr, welche auf internationale bzw völkerrechtliche Gepflogenheiten gestützt werden, gilt nur solange, als nicht Personen oder Institutionen außerhalb des diplomatischen bzw konsularischen Bereichs beauftragt werden, auf Entscheidungsprozesse in Österreich Einfluss zu nehmen. Diese würden dann selbst vom Gesetz erfasst werden.¹⁵⁷

5.3.2 EU

Die Vereinbarung über das Transparenz-Register sieht in Z 9 bis 12 IIV ebenfalls eine Reihe von der Regelung ausgenommener Tätigkeiten vor.

Spezifisch für die Gegebenheiten auf Ebene der EU ist Z 11 IIV vorgesehen, welche Tätigkeiten der Sozialpartner als Teilnehmer des sozialen Dialogs vom Anwendungsbereich ausnimmt, wenn diese die in den Verträgen vorgesehene Rolle erfüllen.¹⁵⁸ Soweit sie über diese spezifische Rolle hinaus handeln, werden also auch sie erfasst. Vorwiegend handelt es sich dabei um Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Die Bestimmung gilt auch für alle anderen Organisationen, welche die ihnen in den Verträgen vorgesehenen

¹⁵⁴ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 8.

¹⁵⁵ Laut den erläuternden Beilagen vergleichbar mit §1 Abs. 2 UGB, § 1 Abs. 2 KSchG.

¹⁵⁶ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 7.

¹⁵⁷ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 8.

¹⁵⁸ ABl. 2014 L 277/13.

institutionellen Rollen erfüllen. Dies ist der Stellung des sozialen Dialogs, der in den Verträgen explizit in Art 152 AEUV vorgesehen ist, geschuldet.

Im Vergleich zum LobbyG werden diese Organisationen in den genannten Fällen nicht vom Anwendungsbereich erfasst. Das LobbyG gibt diesen - ebenfalls aus der besonderen Stellung dieser Organisationen heraus - einen Sonderstatus und erfasst sie nur teilweise gemäß § 1 Abs 2 LobbyG. Sozialpartner und kollektivvertragsfähige Einrichtungen fallen nur unter die Registrierungspflicht des §§ 9 und 12, aber nicht unter die restlichen Bestimmungen des Gesetzes.

Wie das LobbyG sieht auch die IIV in Z 10 eine Ausnahme bezüglich der Rechtsberatung oder sonstiger fachlicher Beratung vor. Diese Tätigkeit ist dann vom Anwendungsbereich des Registers ausgenommen, wenn es sich um Kontakt mit den öffentlichen Stellen handelt, um den Mandanten über die Rechtslage aufzuklären oder die rechtliche Zulässigkeit bestimmter Schritte zu klären. Weiters ist ausgenommen, wenn es sich um die Beratung von Mandanten, um die für ihre Tätigkeit einschlägigen Gesetze zu erhalten, handelt und auch Analysen über die Auswirkungen einer möglichen Änderung der Rechtslage. Ebenfalls ausgenommen ist die Vertretung in einem Mediations- oder Schlichtungsverfahren zur Vermeidung eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens, sowie die Ausübung des Grundrechts auf ein faires Verfahren und Verteidigung in einem Verwaltungsverfahren.¹⁵⁹

Tätigkeiten welche sich direkt auf die Teilnahme als Partei an einer Rechtssache oder an einem Verwaltungsverfahren beziehen, fallen nicht in den Anwendungsbereich, außer diese zielen auf die Änderung des bestehenden Rechtsrahmens ab.¹⁶⁰

Dies entspricht dem § 2 Z 3 LobbyG welcher ebenfalls die Wahrnehmung von Interessen im Zusammenhang mit einem Verwaltungsverfahren vom Anwendungsbereich ausnimmt.

In den Mat zum LobbyG wird ausgeführt, dass Einflussnahme zur Änderung des Rechtsrahmens im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens ebenfalls ausgenommen sein soll. Dies stellt also einen Unterschied zur IIV dar, welche dies nicht ausnimmt.

Explizit werden zwei Tätigkeiten im Zusammenhang mit Beratungstätigkeiten vom Anwendungsbereich erfasst, wenn mit ihnen Einfluss auf die EU-Organe und deren Mitglieder, Assistenten, Beamten und Bediensteten genommen werden soll: Nämlich die Bereitstellung von Unterstützung mittels Vertretung und Mediation, Beratungsmaterial und

¹⁵⁹ ABI. 2014 L 277/12.

¹⁶⁰ ABI. 2014 L 277/13.

Argumentations- und Formulierungshilfen, sowie die Bereitstellung von taktischer und strategischer Beratung einschließlich des Ansprechens von Fragen, deren Gegenstand und Zeitpunkt darauf gerichtet sind, Einfluss auf die oben genannten Funktionsträger zu nehmen.¹⁶¹

Dies stellt einen Unterschied zum LobbyG dar, welches die Tätigkeit durch Rechtsanwälte durch die bereits erwähnte Totalausnahme gänzlich ausnimmt.

Die Z 12 der Vereinbarung nimmt Tätigkeiten aufgrund direkter und individueller Ersuchen der EU-Organe, um beispielweise Fachwissen zu erhalten, vom Anwendungsbereich aus.¹⁶² Das Abstellen auf ein direktes und individuelles Ersuchen soll diese Ausnahme auf explizit gewollten Kontakt durch EU-Organe beschränken.

5.3.3 Deutschland

Bei der Regelung der Verbändeliste gibt es keine ausgenommenen Tätigkeiten. Fälle im Zusammenhang mit Rechtsberatung werden hier ohnehin nicht in Frage kommen. Was für Fälle gilt, in denen Verbände selbst vom Bundestag oder der Bundesregierung konsultiert werden, wird nicht erläutert. Da hier nur eine Selbstbindung beschränkt auf die Anhörung im Bundestag gilt und auch keine Pflicht zur Eintragung besteht, stellt sich hier die Frage des Umgangs mit einer solchen Situation ohnehin nicht.

¹⁶¹ ABI. 2014 L 277/13.

¹⁶² ABI. 2014 L 277/13.

5.4 Zu den Registern

5.4.1 Österreich

Um die sich im Anwendungsbereich des LobbyG bewegenden Akteure ersichtlich zu machen, sieht das LobbyG ein eigenes Register vor, in welches sich diese einzutragen haben.

Das LobbyG kennt vier Gruppen von Lobbying-Tätigkeit oder Interessenvertretung ausübenden Akteuren, welche sich in das Register eintragen müssen. §9 Z 1 bis 4 LobbyG sehen die Eintragung von Lobbying-Unternehmen, Unternehmen welche Unternehmenslobbyisten beschäftigen, Selbstverwaltungskörpern und Interessenverbände vor. Die Rechtsform des Lobbying-Unternehmens ist irrelevant, erfasst werden auch Einzelunternehmer, womit auch einzelne Akteure vom LobbyG erfasst werden.¹⁶³

Dies wäre zu vergleichen mit den selbständigen Einzelpersonen der unionsrechtlichen Vereinbarung. Eine Umgehung mit der Wahl einer bestimmten Rechtsform ist also nicht möglich. Die IIV stellt bei der Registrierungspflicht nur auf die Erfassung durch den Anwendungsbereich ab und sieht keine taxative Auflistung für Registrierungspflichtige wie das LobbyG vor.

Für die Akteure sind vier Kategorien der Registrierung vorgesehen, mit welchen unterschiedliche Pflichten der Offenlegung von Informationen verbunden sind. Eingeteilt werden sie in die Kategorien A1 für Lobbying-Unternehmen, sowie A2 für deren Auftraggeber und den vereinbarten Aufgabenbereich, B für Unternehmen welche Unternehmenslobbyisten beschäftigen, C für Selbstverwaltungskörper, D für Interessenverbände.

Gemäß § 9 Abs 2 sind die Abteilung A1, B und D der Öffentlichkeit unentgeltlich und leicht zugänglich zu gestalten. In die Abteilung A2 ist vom Justizminister anderen Personen und Organisationen nur nach Anhörung des Lobbying-Unternehmens und des Auftraggebers Einsicht zu gewähren. Dies auch nur dann, wenn gegen das Interesse an Geheimhaltung ein erheblich überwiegendes Interesse im Sinne eines der in Art 8 Abs. 2 EMRK gegebenen Gründe vorgewiesen werden kann. Dem Auftraggeber wird Einsicht in alle von ihm erteilten Aufträge gewährt, Funktionsträgern nur in jenen Fällen, in denen sie kontaktiert wurden¹⁶⁴.

¹⁶³ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 9.

¹⁶⁴ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 13.

Gemäß §§ 10 und 11 LobbyG haben Lobbying-Unternehmen und Unternehmenslobbyisten bestimmte Informationen offenzulegen. Hier wird auch verlangt, Name und Geburtsdaten ihrer Lobbyisten bzw Unternehmenslobbyisten bekanntzugeben. Diese werden also nur indirekt erfasst und können sich nicht selbst eintragen lassen. Als einzelne Personen würden die Pflichten des LobbyG für sie allenfalls als Einzelunternehmer zur Anwendung kommen. Die Offenlegungspflichten bieten nur über eine kurze Beschreibung der Aktivitäten Einblick in die eigentliche Lobbying-Tätigkeit. Lediglich der Pflichten zur Angabe des erzielten Umsatzes, sowie der Anzahl der bearbeiteten Lobbying-Aufträge durch Lobbying-Unternehmen und die Bekanntgabe, ob der von Unternehmen getätigte Aufwand für Lobbying 100.000€ übersteigt, gewähren ein gewisses Maß an Einsicht. Die daraus resultierende Erkenntnis beschränkt sich jedoch auf eine reine Einschätzung des finanziellen Umfangs der Tätigkeit. Inhaltliches der Aufträge wird entweder nicht erfasst oder ist in der Abteilung A2 für die Öffentlichkeit grundsätzlich nicht einsehbar.

Bei den Selbstverwaltungskörpern und Interessenverbänden beschränken sich die Informationen über die eigentliche Interessenvertretung auf die Angabe des gesetzlich oder vertraglich bzw statuarisch vereinbarten Aufgabenbereichs. Weiters sind die geschätzte Anzahl der überwiegend als Interessenvertreter tätigen Personen, sowie die geschätzten Kosten der Interessenvertretung für das letzte Geschäftsjahr bekanntzugeben. Die Beschränkung auf überwiegend als Interessenvertreter tätige Personen, also zu mehr als 50% ihrer Arbeitszeit mit Interessenvertretung beschäftigte Personen, schränkt die Zahl der im Register erfassten Personen bereits stark ein.¹⁶⁵ Aus diesen Informationen lässt sich eigentlich nur erschließen, dass Interessenvertretung betrieben wird. Wenn man bedenkt, dass es sich hier um Interessenverbände und mit gesetzlichen Vertretungsaufgaben betraute Selbstverwaltungskörper handelt, bietet dies keine besonders tiefgreifende Erkenntnis oder mehr Transparenz. Es kann sich hier tatsächlich die Frage der Sinnhaftigkeit der Registrierungspflichten dieser Akteure stellen. Auch aus den Mat wird deutlich, dass lediglich gewisse Mindeststandards, also Verhaltenspflichten für diese gelten und zumindest die „Grunddaten“ einsehbar sein sollen, wobei mehrmals auf den abgeschwächten Charakter der Registrierung hingewiesen wird.¹⁶⁶ Der ursprüngliche Ministerialentwurf sah die Bekanntgabe der Gesamtzahl der Beschäftigten, der Gesamteinnahmen und die Bekanntgabe der Namen der für sie tätigen einzelnen Interessenvertreter vor.¹⁶⁷ Diese Bestimmungen haben

¹⁶⁵ Vgl Zartl, RdM-ÖG 1 (2013), 2.

¹⁶⁶ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 4.

¹⁶⁷ ErläutME LobbyG 293/ME XXIV. GP 13.

es nicht in das endgültige Gesetz geschafft. Der Mehrwert solcher Informationen lässt sich auch nur schwer erkennen.

Die Eintragung in das Register kann für juristische Personen und Unternehmen über das Unternehmensservice-Portal www.usp.gv.at erfolgen. Die Registrierung ist auch mittels Bürgerkarte bzw Handysignatur möglich.¹⁶⁸ Um den Vorgang der Eintragung in das Register zu erleichtern, wird ein eigener Leitfaden zur Verfügung gestellt, welcher die zu beachtenden Formalitäten erläutert.¹⁶⁹

Gemäß § 9 Abs 1 LobbyG führt der Bundesminister für Justiz automationsunterstützt das Lobbying- und Interessenvertretungs-Register. Gemäß § 9 Abs 2 ist dieses elektronisch leicht zugänglich zu gestalten und der Öffentlichkeit unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

Dementsprechend ist das Register über die Webseite des Bundesministeriums für Justiz aufrufbar und führt aktuell 302 Einträge.¹⁷⁰ Das Register kann online mittels einer Suchfunktion, nach bestimmten Kriterien durchsucht werden. Die Dateien können abgespeichert und ausgedruckt werden. Weiteres kann das Register namentlich nach bestimmten Lobbyisten durchsucht werden.

Für die Eintragung in das Register sind gemäß § 2 Z 7 Gerichtsgebührengesetz¹⁷¹ Gebühren zu entrichten. Diese unterscheiden sich hinsichtlich der für die jeweilige Eintragskategorie zu entrichtenden Beträge. So beträgt die Gebühr für die Eintragung in die Abteilung A1 derzeit 662€.

5.4.2 EU

Die IIV stellt in Z 8 auf die sich im Anwendungsbereich der Z 7 tätigen selbständigen Einzelpersonen und Organisationen ab.¹⁷² Wie Z 8 der Vereinbarung klarstellt, macht die Rechtsform der Akteure keinen Unterschied hinsichtlich deren Erfassung durch das Register. Die im Anh I der Vereinbarung aufgezählten Kategorien sind lediglich demonstrativ

¹⁶⁸ Aufrufbar: http://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/h/IR_Hinweise (Stand 04.06.2018).

¹⁶⁹ Aufrufbar: [http://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/h/ir_Leitfaden/\\$file/Leitfaden.pdf](http://lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ex/edparm3.nsf/h/ir_Leitfaden/$file/Leitfaden.pdf) (Stand 11.08.2018)

¹⁷⁰ Stand vom 10.04.2018.

¹⁷¹ BGBl. Nr. 501/1984 idF BGBl. I Nr. 17/2018.

¹⁷² ABl. 2014 L 277/12.

angeführt¹⁷³. Erfasst werden grundsätzlich alle Einzelpersonen und Organisationen, die sich im Anwendungsbereich bewegen.

In Z 7 und 8 wird also eine Generalklausel zur Erfassung der Akteure festgelegt, im Anh I werden dann Kategorien von erfassten Einzelpersonen und Organisationen aufgezählt, von welchen die Eintragung erwartet wird. An Hand dieser Kategorien wird dann auch in Anh II festgelegt, welche besonderen Offenlegungspflichten für welche Akteure bestehen.

Die österreichische Wirtschaftskammer ist bspw unter Kategorie VI eingetragen. Sie wird als ein aufgrund von Rechtsvorschriften geschaffenes öffentliches Rechtssubjekte erfasst.¹⁷⁴ Die Bundesarbeiterkammer ist dagegen unter der Kategorie II, genauer gesagt der Subkategorie für Gewerkschaften und Berufsverbände eingetragen.¹⁷⁵ Interessant ist, dass hier nicht beide in der gleichen Kategorie eingetragen sind. Dies zeigt doch eine gewisse Beliebigkeit und Ungenauigkeit bei der Erfassung der Akteure.

Ein Unterschied zum LobbyG besteht in der Erfassung von regionalen Strukturen und anderen Behörden auf subnationaler Ebene. Von Regionen und deren Vertretungen wird nicht erwartet, sich registrieren zu lassen. Von Verbänden oder Netzwerken, die geschaffen wurden, um Regionen zu vertreten, wird jedoch erwartet, dass sie sich registrieren.¹⁷⁶

Interessant ist, dass in der Subkategorie „Andere Behörden auf subnationaler Ebene“ von Städten, lokalen und kommunalen Behörden, ihren Vertretungen, nationalen Zusammenschlüssen und Netzwerken eine Registrierung erwartet wird.¹⁷⁷ Dies erfasst bspw auch Vertretungsbüros von Gemeinden. Dies führt zu einer gewissen Ungleichbehandlung, indem es Regionen wie zB Bundesländer von der Registrierung ausnimmt, während von Gemeinden sehr wohl die Eintragung verlangt wird. Hier wird die Tätigkeit kommunaler Behörden der unternehmerischen individuellen Interessen verfolgenden Einflussnahme durch spezialisierte Lobbying-Unternehmen gleichgestellt.¹⁷⁸

In der alten Fassung der IIV von 2011 war noch explizit festgehalten, dass öffentliche Behörden nicht in den Anwendungsbereich des Registers fallen. Lokale, regionale und

¹⁷³ Vgl ABl. 2014 L 277/17.

¹⁷⁴ Aufrufbar: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=10405322962-08> (Stand 05.05.2018).

¹⁷⁵ Aufrufbar: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=23869471911-54> (Stand 05.05.2018).

¹⁷⁶ ABl. 2014 L 277/18.

¹⁷⁷ ABl. 2014 L 277/18.

¹⁷⁸ Leitermann, Interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenz-Register: Europäisches Parlament brüskiert Kommunen, EUROPA kommunal 3 (2014), 28 (29).

kommunale Behörden waren vom Anwendungsbereich ausgenommen, also der gesamte subnationale Bereich.¹⁷⁹ In dem damaligen Ausschussbericht zum Abschluss der IIV von 2011 wurde der Aspekt der Ausnahme kommunaler Behörden wegen deren vertraglicher Rolle in der EU explizit begrüßt.¹⁸⁰

Die Folge dieser Differenzierung würde darin bestehen, dass bspw. Gemeinden im Falle der fehlenden Registrierung nicht in den Genuss der Anreize des Transparenz-Registers gelangen, Regionen aber sehr wohl.

Problematisch ist diese Regelung, wenn man den Art 4 Abs 2 EUV beachtet. Hier wird davon gesprochen, dass die Union die grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung der Mitgliedstaaten achtet. Eine Differenzierung kann allenfalls damit begründet werden, dass Gemeinden im Vergleich zu Regionen nicht an der Gesetzgebung teilnehmen und ihre Mitwirkung als Organe des EU-Apparats hier in Frage steht. Zu beachten ist jedoch, dass die Mitgliedstaaten den Regionen und Kommunen unterschiedliche Rechte und Aufgaben in ihren Verfassungen zukommen lassen, womit das Argument der fehlenden Teilhabe an der Gesetzgebung vielleicht für Österreich und Deutschland zutreffen kann, aber nicht für alle Mitgliedstaaten gelten muss. Eine tatsächliche Schlechterbehandlung in Folge der fehlenden Eintragung könnte eine Verletzung des Art 4 Abs 2 EUV darstellen.¹⁸¹

Spinnt man den Gedankengang weiter und überlegt sich, was im Fall der Einführung eines verpflichtenden Registers geschehen würde, indem die Eintragung für die Regionen nun auch verpflichtend wäre, würde sich diese Problemstellung noch weiter zuspitzen. Die Kommission scheint dies bereits in ihrem Vorschlag für ein neues verbindliches Transparenz-Register bedacht zu haben. Im Anh I¹⁸², der die Kategorien der einzutragenden Akteure aufzählt, würde die Kategorie VI komplett gestrichen werden. Also die Kategorie betreffend Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden, andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen usw. vertreten. Weiters würden im Art 4 des Vorschlags die Behörden und die Gebietskörperschaften explizit von der Registrierungspflicht

¹⁷⁹ ABI 2011 L 191/34.

¹⁸⁰ Ausschuss für konstitutionelle Fragen (ACI), Bericht über den Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenz-Register (2011), A7-0174/2011, PE 458.636v02-00, 4.

¹⁸¹ Gerig/Ritz, Die Stellung subnationaler Behörden im neuen EU-Transparenzregister, EuR 6 (2015), 367 (377).

¹⁸² COM (2016) 627 final ANNEXES 1 to 4/ 2.

ausgenommen werden.¹⁸³ Die Kommission scheint sich hier bestehende Kritik zu Herzen genommen zu haben.

Ein weiterer Unterschied zum LobbyG ist, dass die geltende IIV, im Anh I unter der Kategorie IV auch Hochschuleinrichtungen erfasst. Erläuternd wird hier von Einrichtungen mit einem Bildungsauftrag als Hauptzweck geredet, die sich mit den Tätigkeiten und Politiken der Europäischen Union beschäftigen.¹⁸⁴ So ist bspw die Universität Wien in die Kategorie IV als Hochschuleinrichtung in das Transparenz-Register eingetragen.¹⁸⁵ Die Universität Innsbruck findet man im Register nicht.

Im LobbyG lassen sich Universitäten nur schwer unter die erfassten Selbstverwaltungskörper subsumieren. Sie sind an sich keine Selbstverwaltungskörper, sondern rechtlich selbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts und besitzen eine gewisse Autonomie, besonders hinsichtlich der Erlassung von Satzungen.¹⁸⁶ Gemäß § 4 Abs 7 LobbyG werden nur Selbstverwaltungskörper erfasst, welche „die beruflichen oder sonstigen gemeinsamen Interessen“ ihrer Mitglieder wahrnehmen, dies dürfte auf Universitäten ohnehin nicht zutreffen.¹⁸⁷

Universitäten sind gemäß Art 81c B-VG Organe der Bundesvollziehung und ihre Rektoren wäre somit als Funktionsträger in ihrem Aufgabenbereich gemäß §2 Z 1 iVm § 4 Z 10 LobbyG vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Fachhochschulen und privaten Universitäten sind keine Organe der Bundesvollziehung und könnten allenfalls als Unternehmen die Unternehmenslobbyisten beschäftigen vom LobbyG erfasst werden, soweit sie im weiten Sinne des § 1 Abs 2 UGB¹⁸⁸ eine wirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Ihre Rektoren würden dann als Unternehmenslobbyisten erfasst werden. Die Ausnahme als Funktionsträger gemäß § 2 Z 1 iVm § 4 Z 10 LobbyG würde nur dann zur Anwendung kommen, wenn es sich tatsächlich in ihrem Aufgabenbereich um die Ausübung der Privatwirtschaftsverwaltung handeln würde.¹⁸⁹ Dies dürfte kaum der Fall sein, womit sie grundsätzlich in den Anwendungsbereich des LobbyG fallen.

¹⁸³ COM (2016) 627 final/5.

¹⁸⁴ ABl. 2014 L 277/18.

¹⁸⁵ Aufrufbar: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=231372123740-02> (Stand 24.05.2018).

¹⁸⁶ Öhlinger / Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰ 252.

¹⁸⁷ Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 129.

¹⁸⁸ Unternehmensgesetzbuch, dRGBL. S 219/1897 idF BGBl. I Nr. 17/2018

¹⁸⁹ Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 130.

Im Anh II der unionsrechtlichen Vereinbarung werden die gemäß Z 21 IIV auferlegten Offenlegungspflichten erläutert. Als allgemeine Informationen werden auch hier Name, Anschrift, Interessensgebiet bzw Tätigkeitsfeld, Name der verantwortlichen Person des verantwortlichen Organs und die Zahl der im Anwendungsbereich tätigen Personen verlangt. Weitestgehend sind diese vergleichbar mit jenen, die im LobbyG verlangt werden.

Bei den im Anwendungsbereich tätigen Personen verwendet die IIV Schwellenwerte, welche sich am Anteil an einer Vollzeittätigkeit orientieren. Sie reichen von 25%, 50%, 70%, bis zu 100%. Erst beim Erreichen dieser ist die Anzahl, der in den zutreffenden Schwellenwert fallenden Personen, bekannt zu geben.¹⁹⁰ Das LobbyG verwendet gemäß seinem § 4 ebenfalls Schwellen hinsichtlich Unternehmenslobbyisten und Interessenvertretern.

Von Beratungsunternehmen, Anwaltskanzleien und selbständigen Beratern wird in der Vereinbarung eine Bekanntgabe des Umsatzes, der in den Anwendungsbereich des Registers fällt, verlangt.¹⁹¹ Ein Unterschied zum LobbyG zeigt sich hier dadurch, dass weiters die Mandanten und der durch die jeweilige Repräsentation erwirtschaftete Umsatz aufgelistet werden muss. Die unionsrechtliche Vereinbarung schafft hier mehr Transparenz als das LobbyG, indem man tatsächlich auf der Website des Transparenz-Registers die Umsätze und Mandanten der Beratungsunternehmen öffentlich einsehen kann.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Unternehmen die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, deren Umsatz der auf die Tätigkeit im Anwendungsbereich der IIV entfällt, auch anführen müssen, wenn der Betrag weniger als 10.000 € beträgt.¹⁹² Dies bedeutet, dass faktisch jeglicher Umsatz durch die Tätigkeit bekanntgeben werden muss. Vergleichsweise verlangt das LobbyG gemäß § 11 Z 3 von Unternehmenslobbyisten nur bekannt zu geben, ob der für das letzte Geschäftsjahr geschätzte Aufwand für die Lobbying-Tätigkeit 100.000 € übersteigt. Es dürfte schwer sein, wie von der IIV verlangt, den durch Lobbying-Tätigkeit erwirtschafteten Umsatz zu beziffern, da sich ihre Tätigkeit grundsätzlich auf die Einflussnahme zugunsten der unternehmerischen Interessen ihres Unternehmens beschränkt. Für Lobbying-Unternehmen bzw Beratungsunternehmen dürfte diese Regelung sinnvoller sein, da die Lobbying-Tätigkeit ihr Hauptgeschäftsfeld und ihre Einnahmequelle darstellt. Der Umsatz ist somit leichter zu beziffern. Die Regelung im LobbyG, welche auf den Aufwand abstellt, erscheint insofern sinnvoller.

¹⁹⁰ ABl. 2014 L 277/19.

¹⁹¹ ABl. 2014 L 277/20.

¹⁹² ABl. 2014 L 277/20.

Ein weiterer Unterschied zeigt sich in der laut Anh II der Vereinbarung bestehenden Pflicht im Falle der Registrierung auch alle von der EU ausgezahlten Finanzmittel für das letzte Jahr seit der Registrierung als Betrag und Quelle offenzulegen. Überprüft wird die Korrektheit durch den Abgleich mit dem im europäischen Finanztransparenzsystem festgehaltenen Betrag.¹⁹³

Interessant sind auch die von der Vereinbarung geforderten spezifischen Informationen gemäß Anh II Punkt 2. Diese sehen vor, dass Einzelheiten zu den im Rahmen der Lobbying-Tätigkeit angezielten Legislativvorschläge und Politikbereiche offengelegt werden.¹⁹⁴ So kann man zumindest in Grundzügen durch das Transparenz-Register nachvollziehen, für welche Anliegen die Lobbying-Tätigkeit bzw Interessenvertretung ausgeführt wird. Eine Kontrolle, ob diese Informationen korrekt und vor allem vollständig sind, dürfte nur schwer möglich sein, da dem Transparenz-Sekretariat keine Einsicht in die privaten Unterlagen möglich ist. Es liegt somit weitgehend bei den Eingetragenen, ob diese Informationen korrekt sind. Ihnen droht im Falle des Bekanntwerdens einer falschen Information die Streichung aus dem Transparenz-Register. Eine gewisse Kontrolle könnte durch die Möglichkeit der Meldung und Beschwerde durch jede Person gegeben sein, da hier auch die Konkurrenz ein wachsames Auge haben könnte.

Weiters wird verlangt, Verbindungen zu EU-Organen preiszugeben. Hier wird die Mitgliedschaft zu Arbeitsgruppen, Ausschüssen, den bereits erwähnten Sachverständigengruppen und zu von der EU unterstützten Strukturen und Plattformen erfasst.¹⁹⁵ Dies scheint am ehesten geeignet zu sein, Transparenz zu schaffen, da es in diesen Foren um die Politikgestaltung geht. Zudem ist es den Organen hier möglich, die Korrektheit der Angaben zu überprüfen, da ihnen bereits selbst bekannt ist, wer an diesen Strukturen teilnimmt. Hier lässt sich am ehesten nachvollziehen, wer, wo und mit welchen Anliegen vorstellig wird.

Es wird auch die Angabe der Personen verlangt, welche über einen Zugangsausweis zum Europäischen Parlament verfügen.¹⁹⁶ Es ist somit öffentlich ersichtlich, welche eingetragenen Personen im Parlament ein- und ausgehen. Die deutsche Regelung bindet gemäß Anl 2 GO-BT die Ausstellung von Hausausweisen im Bundestag ebenfalls an die Eintragung. Im LobbyG fehlt eine derartige Regelung.

¹⁹³ ABl. 2014 L 277/19.

¹⁹⁴ ABl. 2014 L 277/19.

¹⁹⁵ ABl. 2014 L 277/19.

¹⁹⁶ ABl. 2014 L 277/19.

Die Registrierung erfolgt elektronisch über die Website des Transparenz-Registers. Dort werden alle offenzulegenden Informationen für die entsprechende Eintragskategorie angezeigt. Um den Ablauf der Registrierung zu erläutern und mögliche Fragen zu beantworten, wurden vom Transparenzsekretariat Umsetzungsleitlinien für die Registrierung erlassen.¹⁹⁷ Um die inhaltliche Qualität des Registers zu gewährleisten, führt das Transparenz-Registersekretariat gemäß Z 24 IIV Überprüfungen anhand der ihm zur Verfügung stehenden Verwaltungsressourcen durch.¹⁹⁸ Das zusammengefasste Ergebnis wird im Jahresbericht des Sekretariats veröffentlicht.

Das Transparenz-Register kann ebenfalls online mittels einer Suchfunktion nach bestimmten Kriterien durchsucht werden und die Dateien können abgespeichert und ausgedruckt werden.

Da die IIV in Z 28 einen jährlichen Bericht durch das Transparenzregister-Sekretariat vorsieht, lassen sich hier auch Rückschlüsse auf den aktuellen Stand ziehen. Aus dem Jahresbericht des Transparenzregister-Sekretariats ist zu ersehen, dass die Zahl der Registrierungen kontinuierlich steigt. Gerade der Beschluss der Kommission, die Registrierung zur Voraussetzung zur Teilnahme an Sachverständigengruppen zu machen, wird als dafür verantwortlich angesehen.¹⁹⁹

Laut einer Studie aus 2013 waren annähernd 70% aller unternehmensbezogenen Organisationen und 60% der NGOs die Lobbying-Tätigkeiten bei den EU-Organen durchführen, registriert.²⁰⁰

Die Eintragung in das Transparenz-Register der EU ist kostenlos.

¹⁹⁷ Aufrufbar: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=de> (Stand 04.06.2018).

¹⁹⁸ ABl. 2014 L 277/14.

¹⁹⁹ Jahresbericht über das Transparenzregister 2016, 9, aufrufbar: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=de&reference=ANNUAL_REPORT (Stand 10.06.2018).

²⁰⁰ Thiel /Bauer, Library of the EP, Briefing: EU-Transparenzregister (2016), PE 581.950, 7.

5.4.3 Deutschland

Die deutsche Regelung erfasst gemäß Abs 1 der Anl 2 GO-BT nur Verbände. Unter einem Verband wird im Verfassungs- als auch Wirtschaftsrecht vorrangig eine Vereinigung von Unternehmen verstanden, welche das Ziel hat Gesetzgebung und Verwaltung im Interesse eines Wirtschaftszweiges zu beeinflussen. Hier kann es sich um Zusammenschlüsse von natürlichen oder juristischen Personen, welche gemeinsame Interessen verfolgen, handeln.²⁰¹ Dies ist mit den Interessenverbänden des LobbyG vergleichbar.

Die Offenlegungspflichten für die Verbände sind hier nur sehr spärlich. Gemäß Abs 2 Anl 2 GO-BT sind lediglich grundlegendste Informationen anzugeben. Darunter der Name, Sitz, Zusammensetzung des Vorstands und Geschäftsführung, Interessenbereich, Mitgliederzahl, Namen der Verbandsvertreter, sowie Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz des Bundestags und der Bundesregierung. Dies lässt bestenfalls Rückschlüsse darauf zu, dass es bestimmte Verbände gibt welche ihre Interessen beim Bundestag vertreten. Mehr aber auch nicht. Im Vergleich mit der unionsrechtlichen Regelung lassen sich hier keine Rückschlüsse auf Verbindungen zum Bundestag oder der Bundesregierung treffen. Das LobbyG verlangt ähnlich von Interessenverbänden nur grundsätzliche Angaben, geht jedoch weiter und verlangt bspw in der Abteilung A2 des Registers Informationen über den Auftraggeber und den Aufgabenbereich des Lobbying-Auftrags. Sowohl das österreichische Register als auch das deutsche Register bieten wenig Transparenz, wenn man konkrete Einflüsse auf die Politikgestaltung nachverfolgen will.

Durch die fehlende Eintragungspflicht in die Verbändeliste, wird der Mehrwert solcher Offenlegungspflichten noch mehr in Frage gestellt.

Die Registrierung erfolgt mittels eines Meldeformulars²⁰², welches ggf mit einer bestehenden Vereinssatzung schriftlich per Post an das Parlamentsarchiv zu schicken ist.

Gemäß Abs 5 Anl 2 GO-BT wird die Verbändeliste jährlich im Bundesanzeiger elektronisch veröffentlicht. Sie ist öffentlich einsehbar und ist auch im Internet zugänglich gemacht.²⁰³ Diese kann nur unter Zuhilfenahme von Programmen durchsucht werden, da es

²⁰¹ Köbler, Juristisches Wörterbuch¹⁴ (München 2007) 438, 441.

²⁰² Aufrufbar: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste/> (Stand 04.06.2018).

²⁰³ Aufrufbar: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste> (Stand 05.04.2018).

keine eigene Website mit Suchfunktion gibt und man somit lediglich eine PDF zur Verfügung hat.

Die Liste wird laufend aktualisiert. Nach aktuellem Stand sind derzeit 2353 Verbände in der Liste eingetragen.²⁰⁴ Die Zahl an Eintragungen ist, wenn man die fehlende Verbindlichkeit bedenkt, doch beachtlich und zeigt, dass zumindest ein gewisses Bewusstsein zur Eintragung besteht.

²⁰⁴ Aufrufbar: <https://www.bundestag.de/blob/189476/e65efd7972df381e0a474abad1062831/lobbylisteaktuell-data.pdf> (Stand 06.04.2018).

5.5 Rechtspflichten

5.5.1 Österreich

Primär folgt die Pflicht zur Registrierung aus §§ 9 bis 12 LobbyG. Diese sehen die automationsunterstützte Eintragung vor und zwar unter Bekanntgabe der verlangten Informationen bzw. Angaben. Diese sind gemäß § 9 Abs 5 LobbyG zu aktualisieren. Änderungen registrierungspflichtiger Umstände sind spätestens drei Wochen nach Eintritt der Änderung bekannt zu geben.

Lediglich für die Lobbying-Tätigkeit ist eine eigene Verhaltensbestimmung in § 5 LobbyG vorgesehen. Gemäß § 5 Abs 1 darf die Lobbying-Tätigkeit erst ab Bekanntgabe zur Eintragung oder während aufrechter Eintragung ausgeführt werden. Gemäß § 5 Abs 2 darf ein Lobbying-Unternehmen einen Lobbying-Auftrag ebenfalls erst ab Bekanntgabe zur Eintragung oder während aufrechter Eintragung ausführen. In Verbindung mit § 1 Abs 2 LobbyG folgt, dass die Interessenvertretung auch vor der Registrierung ausgeübt werden darf und folglich auch nicht durch den § 13 LobbyG im Falle der fehlenden Registrierung sanktioniert wird. So mag dies sehr wohl hinsichtlich der mit gesetzlichen Aufgaben betrauten Selbstverwaltungskörper, aber nicht hinsichtlich aller Interessenverbände vollkommen verständlich sein. So vertreten Interessenverbände im pharmazeutischen Bereich sehr wohl auch unternehmerische Interessen.

In § 5 Abs 3 Z 1 bis 3 werden spezielle Pflichten für Lobbying-Unternehmen vorgesehen. Diese bestehen gegenüber dem Auftraggeber und sehen eine Pflicht zur Schätzung des voraussichtlichen Honorars und eine unverzügliche Information im Falle der Überschreitung vor. Der Auftraggeber ist im Falle der Unkenntnis über die Registrierungspflichten durch das Lobbying-Unternehmen zu informieren. Auch haben es Lobbying-Unternehmen gegenüber ihren Kunden und Auftraggebern zu unterlassen, nicht bestehende Auftrags- oder Beratungsverhältnisse mit Funktionsträgern zu behaupten.

Der § 6 sieht gemeinsame Mindestpflichten, sowohl für die Interessenvertretung als auch die Lobbying-Tätigkeit vor. Diese betreffen das Unterlassen der Informationsbeschaffung auf unlautere Art und Weise und das Unterlassen der Ausübung unlauteren und unangemessenen Drucks auf Funktionsträger. Gesellschaftlich anerkannte Maßnahmen zur Verleihung Nachdrucks in einem Anliegen sind jedoch nicht problematisch. Weiters hat man sich über Tätigkeitseinschränkungen und Unvereinbarkeitsregelungen für Funktionsträger zu

informieren. Der Funktionsträger ist auch über die Aufgaben, Identität und Anliegen des Auftraggebers in Kenntnis zu setzen und es sind ihm alle zur Ausübung der Lobbying-Tätigkeit bzw Interessenvertretung zur Verfügung stehenden Informationen wahrheitsgemäß weiterzugeben.

Diese Pflichten werden in den Mat als unabdingbare Mindeststandards für jegliche Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung bezeichnet.²⁰⁵ Kritisch kann man daher die Ausnahme der Sozialpartner und kollektivvertragsfähigen Einrichtungen von diesen Mindeststandards sehen.²⁰⁶

§ 7 verpflichtet Lobbying-Unternehmen und Unternehmen, welche Unternehmenslobbyisten beschäftigen, ihrer Tätigkeit einen eignen Verhaltenskodex zugrunde zu legen. Auf diesen muss im Internetauftritt hingewiesen werden. Die Kodizes dürfen wiederum nicht in Konflikt mit den gesetzlichen Vorgaben geraten.²⁰⁷

Das im ursprünglichen Entwurf vorgesehene Knüpfen von Sanktionen an Verstöße gegen solche Soft-Law-Bestimmungen führte aus verfassungsrechtlichen Gründen zur Streichung.²⁰⁸

Zur Erfüllung dieser Pflichten ist es möglich, sich einen eigenen Verhaltenskodex zugrunde zu legen oder auf einen Branchen-Verhaltenskodex zurück zu greifen. Es gibt eine Vielzahl derartiger Kodizes, welche durch entsprechende Fachverbände ausgearbeitet werden. So bspw jene der Österreichischen Public Affairs Vereinigung (ÖPAV)²⁰⁹, des Austrian Public Affairs Councils (ALPAC)²¹⁰ und des Public Relations Verbands Austria (PRVA)^{211, 212}.

§ 8 enthält auch für die Funktionsträger selbst eine Pflicht, indem diesen untersagt wird, während ihrer Funktionsdauer in ihrem Aufgabenbereich als Lobbyisten tätig zu werden. Dabei handelt es sich somit um eine ergänzende Unvereinbarkeitsbestimmung.

²⁰⁵ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 11.

²⁰⁶ Zartl, RdM-ÖG 1 (2013), 7.

²⁰⁷ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 12.

²⁰⁸ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 5 f.

²⁰⁹ Aufrufbar: <https://oepav.at/verhaltenskodex/> (Stand 28.06.2018).

²¹⁰ Aufrufbar: <http://www.alpac.at/verhaltenskodex-austrian-lobbying-and-public-affairs-council/> (Stand 28.06.2018).

²¹¹ Aufrufbar: <https://prva.at/ueber-uns/ethik> (Stand 28.06.2018).

²¹² Zartl, RdM-ÖG 1 (2013), 7.

5.5.2 EU

Die IIV sieht zwar keine Pflicht zur Registrierung vor, es wird aber gemäß der Z 8 erwartet, dass sich die vom Anwendungsbereich Erfassten in das Transparenz-Register eintragen lassen.

Darüber hinaus werden in Z 21 Bestimmungen festgelegt, welche auf die Registrierten anzuwenden sind. Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Verpflichtung, die verlangten Angaben zu machen, diese aktuell zu halten und sich den Verfahren der Vereinbarung in Bezug auf Beschwerden und Verstöße gegen den Verhaltenskodex zu unterwerfen. Z 21 legt auch die Verpflichtung zur Einhaltung des in Anh II angeführten Verhaltenskodexes²¹³ fest. Dieser gilt unabhängig der allenfalls beigebrachten eigenen bzw berufsständischen Verhaltenskodizes. Die Einhaltung dieses Verhaltenskodex wird auch von nicht registrierten Akteuren beim Kontakt mit den EU-Organen erwartet.²¹⁴

Das LobbyG unterscheidet sich hiervon, indem es selbst keinen ausdrücklichen Kodex bestimmt. Es verpflichtet nur dazu, sich selbst einen entsprechenden zuzulegen. Jedoch wird beim Vergleich des Verhaltenskodexes der IIV mit § 5 Abs 3 und 6 LobbyG klar, dass hier kaum weniger genaue Pflichten vorliegen.

Die Pflichten des § 5 Abs 3 LobbyG in Bezug auf die Lobbying-Tätigkeiten sind weitgehend deckungsgleich mit lit k und c des Anh II der Vereinbarung.

Auch die in § 6 LobbyG festgelegten Prinzipien der Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung sind beinahe deckungsgleich mit den Bestimmungen der Vereinbarung. So entsprechen § 6 Z 1 bis 5 LobbyG den lit a, b, d und g der IIV.

Der IIV eigen sind die Verpflichtungen in lit h, i, j. Diese Bestimmungen regeln die Beziehungen zu aktuellen, wie auch ehemaligen Mitgliedern des EP und deren Mitarbeitern, sowie zu Beamten und Bediensteten der Union und binden diese Beziehungen an bestimmte Auflagen, wie die vorherige Verständigung der Vorgesetzten und Beachtung der Geheimhaltungsregeln.²¹⁵ Dabei wird bewusst auf die Probleme des Phänomens der „revolving

²¹³ ABl. 2014 L 277/14.

²¹⁴ ABl. 2014 L 277/14.

²¹⁵ ABl. 2014 L 277/21.

doors“ (dt. „Drehtür-Effekt“) Bezug genommen. Dabei handelt es sich um den Wechsel der Beschäftigten von Institutionen zur Industrie und umgekehrt.²¹⁶

Weiters wird in den lit l, m und n IIV darauf hingewiesen, die erhaltenen Zugangsausweise sichtbar zu tragen und die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Parlaments zu achten.²¹⁷ Auch hier findet sich wieder der mit der deutschen Regelung vergleichbare Hinweis, dass kein automatischer Anspruch auf die Ausstellung eines Zugangsausweises besteht. Die Ausstellung richtete sich nach den einschlägigen Geschäftsordnungen.

5.5.3 Deutschland

Bei der deutschen Regelung beschränken sich die Pflichten im Falle einer Registrierung auf eigenen Wunsch, auf die Bekanntgabe der in Abs 2 der Anl 2 GO-BT geforderten Angaben²¹⁸. Darüber hinaus bestehen keine weiteren Pflichten.

²¹⁶ Vgl Zibold, Library of the EP, Briefing: Lobbying the EU institutions (2013), Rev: 130558REV1, 6.

²¹⁷ ABl. 2014 L 277/21.

²¹⁸ Siehe Kapitel 5.4.3.

5.6 Rechte und Anreize

5.6.1 Österreich

Die österreichische Regelung kommt ohne Anreize aus, da sie einen verpflichtenden Charakter für Lobbying-Unternehmen und Unternehmen mit Unternehmenslobbyisten besitzt. Aus der Registrierung folgt erst die Berechtigung gemäß § 5 Abs 1 und Abs 2 Lobbying-Tätigkeit auszuüben und Lobbying-Aufträge auszuführen.

Eine echte Relevanz von Anreizen liegt natürlich bei der österreichischen Regelung nicht vor, da hier die Nichtregistrierung mit Verwaltungsstrafen bedroht ist. Nichtsdestotrotz wären positive Anreize zur Eintragung - ähnlich wie jene der EU - auch für das LobbyG sinnvoll und wünschenswert.

5.6.2 EU

Die Vereinbarung über das Transparenz-Register sieht, eine Reihe von Anreizen vor, welche die vom Anwendungsbereich erfassten selbständigen Einzelpersonen und Organisationen dazu motivieren sollen, sich in das Register einzutragen.

Diese Anreize gehen auch über die Erteilung von Hausausweisen und Anhörung im Bundestag in Deutschland hinaus. Doch auch auf der Unionsebene wird in Z 29 der Vereinbarung festgehalten, dass Zugangsausweise zum europäischen Parlament an vom Anwendungsbereich erfasste Akteure nur dann ausgegeben werden, wenn diese die von ihnen erwartete Registrierung erfüllen.²¹⁹ Dies hat aber ähnlich, wie bei der deutschen Regelung keine automatische Berechtigung zum Erhalt eines Ausweises zur Folge, sondern erfolgt weiterhin nur nach den Regeln und Verfahren des Parlaments.

In Z 30 werden einige Vorteile genannt, welche als Anreize verstanden werden können, sowohl gegenüber dem europäischen Parlament, als auch gegenüber der Kommission:

Für das EP werden zB erleichterter Zugang zum Gebäude als auch zu seinen Mitgliedern und Mitarbeitern, die Möglichkeit Veranstaltungen in den Räumlichkeiten des Parlaments abzuhalten, die Übermittlung von Informationen und Adressenverzeichnissen, die

²¹⁹ ABI. 2014 L 277/15.

Teilnahmen als Redner an Anhörungen von Ausschüssen, sowie die Möglichkeit der Übernahmen von Schirmherrschaften durch das EP als Anreize vorgesehen.²²⁰

Unter Schirmherrschaft oder Patronage wird die ideelle Unterstützung einer Veranstaltung durch das EP verstanden. Wird diese genehmigt, darf der Zusatz „Schirmherrschaft des Europäischen Parlaments“, sowie das Logo des EP auf Mitteilungen und Werbungen für die unterstützte Veranstaltung verwendet werden.²²¹

Hinsichtlich der Kommission ist ebenfalls die Übermittlung von Informationen über die Einleitung von öffentlichen Konsultationen, besondere Adressenverzeichnisse, Maßnahmen hinsichtlich Sachverständigengruppen²²² und Beratungsgremien, als auch die Übernahme von Schirmherrschaften durch die Kommission als Anreiz vorgesehen.²²³

Beim Vergleich mit der deutschen Regelung in Abs 2 Anl 2 GO-BT erkennt man ähnliche Ansätze, da auch hier die Möglichkeit der Anhörung an die Eintragung gebunden wird, auch wenn dies nach Abs 4 Anl 2 keinen Anspruch auf eine Anhörung begründet.

Das LobbyG kennt keine dieser Regelungen, gerade jene werden aber bspw in der Kritik des Austrian Chapter von Transparency International gefordert, besonders die Einführung von Lichtbildausweisen für Lobbyisten.²²⁴

5.6.3 Deutschland

Die deutsche Regelung kennt nur Anreize in Abs 2 und 3 Anl 2 GO-BT, nämlich die Möglichkeiten der Anhörung und der Erteilung eines Hausausweises im Falle einer Registrierung. Dieser Hausausweis berechtigt gemäß § 2 Abs 1 der Hausordnung²²⁵ des Bundestags zum Zutritt in den Bundestag.

²²⁰ ABl. 2014 L 277/15.

²²¹ Zur Patronage; Aufrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/de/be-heard/patronage> (Stand 14.07.2018).

²²² Mehr zu Sachverständigengruppen im Kapitel 5.2.

²²³ ABl. 2014 L 277/15.

²²⁴ Aufrufbar: <https://www.ti-austria.at/2017/01/25/lobbying-mehr-transparenz-durch-rasche-gesetzes-no-velle/> (Stand 12.04.2018).

²²⁵ Aufrufbar: http://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_btg/anhang1/249296 (Stand 07.04.2018).

5.7 Verfahren und Sanktionen

5.7.1 Österreich

Die Interessenvertretung durch Sozialpartner und kollektivvertragsfähige Einrichtungen, sowie Selbstverwaltungskörper und Interessenverbänden ist gemäß § 1 Abs 2 LobbyG von den Bestimmungen über Sanktionen gemäß §§ 13, 14 und 15 LobbyG ausgenommen.

Mit einer Verwaltungsstrafe wird nach §13 Abs 1 Z 1 und 2 LobbyG belegt, wer eine Lobbying-Tätigkeit ausübt, seine Lobbyisten/Unternehmenslobbyisten dazu veranlasst oder einen Lobbying-Auftrag ausführt, ohne eine aufrechte Eintragung oder zumindest die Bekanntgabe zur Eintragung vorweisen zu können. Diese Bestimmung ist zusammen mit den Verhaltenspflichten für Lobbying-Tätigkeit des § 5 Abs 1 und Abs 2 zu lesen.

Gemäß § 26 Abs 1 VStG ist die Bezirksverwaltungsbehörde bzw Landespolizeidirektion zuständig. Örtlich zuständig ist jene Behörde gemäß §27 Abs 1 VStG in deren Sprengel die Verwaltungsübertretung begangen wurde. Der Rechtszug gegen den Bescheid führt gemäß Art 130 Abs 1 B-VG an das jeweilige Landesverwaltungsgericht. Örtlich zuständig ist gemäß § 3 Abs 2 Z 1 VwGVG²²⁶ das Landesverwaltungsgericht nach dem Sitz der bescheidlassenden Behörde.

Nach § 13 Abs 3 wird derjenige mit einer Verwaltungsstrafe belegt, der außer den Fällen des Abs 1 nicht den Registrierungspflichten der §§ 10 und 11 nachkommt bzw gegen diese verstößt. Hier kann eine Person bestraft werden, welche ihre Offenlegungspflichten nicht erfüllt oder diese nicht aktualisiert. Weiters ist gemäß § 13 Abs 3 eine Verwaltungsstrafe für den Fall der Vereinbarung eines verbotenen Erfolgshonorars gemäß § 15 Abs 2 vorgesehen, diese kann auch den Auftraggeber treffen. Erfolgshonorare sind gemäß § 15 Abs 2 nichtig, wenn die Lobbying-Tätigkeit auf den Abschluss von Verträgen mit der öffentlichen Hand abzielt.

Nach § 14 Abs 1 ist die Streichung aus dem Register bei schweren und nachhaltigen Verstößen gegen die Verhaltens- oder Registrierungspflichten vorgesehen. Diese erfolgt durch den Bundesminister für Justiz mittels Bescheid, soweit eine Androhung nicht ausreicht. Zu

²²⁶ Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (VwGVG), BGBl. I Nr. 33/2013 idF BGBl. I Nr. 138/2017.

beachten ist dabei, dass durch die Streichung ein Ausübungsverbot resultiert. Deswegen wird auch verlangt, dass diese Maßnahme erforderlich ist und keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Erwerbsfreiheit darstellt²²⁷. Diese Streichung und die Androhung werden für einen Zeitraum von drei Jahren im Register angemerkt. Die neuerliche Eintragung ist erst nach Ablauf dieser Frist möglich. Die Streichung kommt nur für Lobbying-Tätigkeit Ausübende zur Anwendung.

Bei einer Androhung kann es bleiben, wenn davon auszugehen ist, dass diese ausreicht, um eine Person von einer weiteren Pflichtenverletzung abzuhalten. Der Bundesminister hat dies nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden.²²⁸

Da Auftraggeber selbst nicht in das Register eingetragen werden, ist es ihnen auch im Falle einer Bestrafung nach § 13 Abs 1 oder im Falle einer Streichung eines von ihnen beauftragten Lobbying-Unternehmens weiterhin möglich, sich mit einem Lobbying-Auftrag eines anderen eingetragenen Lobbying-Unternehmens zu bedienen.

Die Streichung kann nach Abs 3 auch als Folge bestimmter strafbarer Handlungen nach dem StGB erfolgen. Hier ist eine neuerliche Eintragung erst nach Ablauf der Tilgungsfrist möglich. Der Bundesminister hat hier keinen Ermessensspielraum und die Streichung kommt unabhängig von einem Zusammenhang der Straftat mit einer Lobbying-Tätigkeit zur Anwendung. Zur Umsetzung dieser Sanktion hat das Strafgericht den Bundesminister über etwaige in Frage kommende Verurteilungen zu verständigen.²²⁹

Die in § 14 Abs 1 erwähnte Abwägung des Bundesministers hinsichtlich des Eingriffs in die Erwerbsfreiheit, findet nach Abs 3 nicht statt. Gerade hier stellt sich die Frage der Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs, da auch Straftaten welche in keinem Zusammenhang mit Lobbying-Tätigkeit stehen, zur Streichung führen können. Kritisch wird hier die Miteinbeziehung von Delikten, welche keine typischen Korruptionsdelikte darstellen, in den Katalog des Abs 3 gesehen.²³⁰ Ein gelinderes Mittel wäre hier die Möglichkeit der Einräumung eines Ermessens wie im Abs 1.

Grundsätzlich wäre es nach dieser Regelung auch möglich, dass ein aus dem Register gestrichenes Lobbying-Unternehmen nun als Auftraggeber in Erscheinung tritt, ohne gegen die Regelungen zu verstoßen.

²²⁷ Zur Frage der Vereinbarkeit mit der Petitionsfreiheit siehe Kapitel 8.1.2.

²²⁸ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 15.

²²⁹ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 15.

²³⁰ Vgl Schuschnigg, Lobbyingrecht 64.

Die Streichung erfolgt durch den Bundesminister für Justiz im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung gemäß Art 102 Abs 1 B-VG als erste und letzte Instanz mittels Bescheid.²³¹ Dieser Bescheid kann gemäß Art 131 Abs. 1 B-VG vor dem örtlich zuständigen Landesverwaltungsgericht bekämpft werden.

Nach § 15 Abs 1 ist ein Lobbying-Auftrag nichtig, wenn er entgegen den Verpflichtungen des § 5 Abs 1 mit einem nicht eingetragenen oder zur Eintragung bekanntgegebenen Lobbying-Unternehmen geschlossen wird oder der Auftrag entgegen § 5 Abs 2 nicht eingetragen oder zur Eintragung bekanntgegeben wird. Das hingegebene Entgelt verfällt zu Gunsten des Bundes.

§ 15 Abs 1 bezieht sich nur auf Lobbying-Aufträge im Sinne des § 4 Abs 2. Dies bedeutet, dass die Nichtigkeit immer nur im Verhältnis zwischen den Auftraggeber und Lobbying-Unternehmen in Frage kommt.²³²

Es handelt sich um eine absolute Nichtigkeit, also gegenüber jedermann ohne Notwendigkeit einer Anfechtung. Die daraus im Normalfall resultierenden zivilrechtlichen Rückforderungsansprüche bestehen nur unter bestimmten Voraussetzungen. So ordnet § 15 Abs 1 LobbyG an, dass jenes das jemand wissentlich für einen solchen Vertrag hingegeben hat, an den Bund verfällt. Laut den Mat wird unter „wissentlich“ auch die nicht entschuld bare Unkenntnis verstanden, welche die Geltendmachung von Rückforderungsansprüchen ausschließt. Diese Unkenntnis muss sich auf die fehlende Registrierung beziehen.²³³

§ 15 Abs 2 sieht die Nichtigkeit von Vereinbarungen über Erfolgshonorare in Lobbying-Verträgen vor, sofern diese auf den Abschluss von Verträgen mit der öffentlichen Hand abzielen. Das Honorar verfällt zu Gunsten des Bundes.

Die Nichtigkeit nach § 15 Abs 2 betrifft nur die Vereinbarung eines Erfolgshonorars im Lobbying-Auftrag und bezieht sich nicht auf den Lobbying-Auftrag an sich. Diese Nichtigkeit gilt im Unterschied zu § 15 Abs 1 auch im Innenverhältnis zwischen Lobbying-Unternehmen und Lobbyisten, sowie Unternehmen und Unternehmenslobbyisten, jedoch nur, wenn dieses Honorar auf eine bestimmte Lobbying-Tätigkeit gerichtet ist. Folglich wäre ein pauschaler Jahresbonus hier nicht bedenklich. Ziel ist die Anwendung unlauterer Mittel bzw unlauteren Drucks zu verhindern, um in den Genuss des gänzlich oder großteils

²³¹ SN Bundeskanzleramt/Verfassungsdienst ME LobbyG, 38/SN-293/ME XXIV. GP 10f.

²³² Limberg, Nicht(igkeit) nach dem Lobbyinggesetz!, eolex 1 (2013), 4 (4); ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 15.

²³³ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 15.

erfolgsbedingten Honorars zu gelangen.²³⁴ Dies kann auch „Malus-Systeme“, bei denen sich im Fall des fehlenden Erfolgs das Entgelt maßgeblich mindert, erfassen.²³⁵

Nach Abs 3 verfällt ein den Wert des Lobbying-Auftrages erheblich übersteigendes Scheinentgelt in der Höhe des übersteigenden Teils an den Bund.

§ 15 Abs 3 LobbyG erfasst nur das Verhältnis zwischen einem Auftraggeber und einem Lobbying-Unternehmen. Das „Innenverhältnis“ zwischen Lobbying-Unternehmen bzw Unternehmen und Lobbyist bzw Unternehmenslobbyist ist nicht erfasst.

Scheinentgelt ist im Sinn des § 916 ABGB zu verstehen und somit ein einverständlich vereinbartes Entgelt, welches jedoch nicht geschuldet werden soll. Was unter einer erheblichen Übersteigerung verstanden werden soll, wird auch durch die Mat nicht konkretisiert. Man kann jedoch von einer Überschreitung von 30-50% des Verkehrswertes der Leistung ausgehen²³⁶.

Als Maßstab für die Beurteilung einer erheblichen Übersteigerung ist es passend zu erwähnen, dass als Monatspauschale auch Beträge bis zu 50.000€ und Tagespauschale zum Stundesatz von 300€ vorkommen.²³⁷

Das verfallene Honorar oder Scheinentgelt ist vom Bund, vertreten durch die Finanzprokurator, durch Klage auf Feststellung des Verfalls und Herausgabe geltend zu machen. Dies kann man als Analogie zur Heimfallsklage sehen.²³⁸

5.7.2 EU

Gemäß Z 31 der IIV kommen im Fall von Verstößen gegen den Verhaltenskodex und diese betreffenden Meldungen und Beschwerden die Verfahren im Anh IV der Vereinbarung zur Anwendung.²³⁹ Bei einer Nichteinhaltung besteht die Möglichkeit dies sofort zu korrigieren, um einer Sanktion zu entgehen. Im Falle der wiederholten Verweigerung der Zusammenarbeit mit dem Transparenz-Registersekretariat, oder wiederholtem unangemessenem

²³⁴ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 15.

²³⁵ Limberg, ecolex 1 (2013), 6.

²³⁶ Limberg, ecolex 1 (2013), 7.

²³⁷ Singer, NetV 2 (2013), 100.

²³⁸ Schuschnigg, Lobbyingrecht 66; Limberg, ecolex 1 (2013), 5.

²³⁹ ABl. 2014 L 277/15

Verhalten, oder einem schwerwiegenden Verstoß gegen den Verhaltenskodex, droht bei Vorsätzlichkeit die Streichung aus dem Register gemäß Z 34 IIV und Z 22 Anh 4 IIV.²⁴⁰

Die daraus folgenden Maßnahmen reichen von der Bestätigung der Korrektur, über den Ausschluss aus dem Register und die Deaktivierung der Zugangsberechtigung einschließlich des Verlustes anderer Anreize. Bei wiederholtem vorsätzlichem Verhalten oder einem schwerwiegenden Verstoß droht der Ausschluss aus dem Register gemäß Z 34 für 1-2 Jahre²⁴¹, sowie der formelle Entzug der Zugangsberechtigung mittels Beschluss.²⁴²

Hinsichtlich der Zugangsausweise, gibt es im LobbyG keine vergleichbare Regelung. Die Streichung gemäß § 14 Abs 2 LobbyG ist für drei Jahre vorgesehen. Dies ist ein starker Eingriff in die Erwerbsfreiheit, wenn man bedenkt, dass keine Lobbying-Tätigkeit während dieser Zeit ausgeübt werden darf. Die Regelung auf Unionsebene beschränkt lediglich die Erteilung von Zugangsausweisen und die Anwendung der vorgesehenen Anreize und Zusammenarbeit.

Die IIV sieht hier vergleichsweise im Anh IV die Möglichkeit von Meldungen und Beschwerden vor. Diese erlauben die Kontrolle der Bestimmungen von außen durch jede Person mittels eines Standardformulars. So können Meldungen bezüglich der im Register gemachten Angaben, unzulässiger Registrierungen und Beschwerden bei Verstößen gegen den Verhaltenskodex gemacht werden. Zur Behandlung der Beschwerden ist ein eigenes fünf Phasen umfassendes Verfahren durch das Transparenzsekretariat vorgesehen. Diese reichen von der Einreichung (Phase 1), Überprüfung der Zulässigkeit (Phase 2), der inhaltlichen Prüfung und Bearbeitung der Beschwerde samt vorläufiger Maßnahmen (Phase 3), über Lösungsvorschläge (Phase 4) und letztlich Sanktionen (Phase 5).²⁴³ Hier wird gerade in der Phase 4 durch Lösungsvorschläge der Kompromiss in den Vordergrund gestellt, indem versucht wird, das der Beschwerde zugrundeliegende Problem in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat und der betroffenen Organisation oder Einzelperson zu lösen.

Bei einer Streichung aus dem Register nach Z 19 und 20 Anh 4 kann sich die Organisation grundsätzlich gemäß Z 21 nach Ausräumung der entgegenstehenden Gründe erneut eintragen lassen.²⁴⁴ Auch dies spricht für den kompromissorientierten und kooperativen Ansatz der unionsrechtlichen Regelung.

²⁴⁰ ABl. 2014 L 277/15 und 24.

²⁴¹ ABl. 2014 L 277/15.

²⁴² ABl. 2014 L 277/24.

²⁴³ ABl. 2014 L 277/22 bis 24.

²⁴⁴ ABl. 2014 L 277/23.

Das LobbyG und die Regelung zur deutschen Verbändeliste, sehen zwar Möglichkeiten zur Einsicht in die Angaben vor, beinhalten aber beide kein Verfahren zu Meldung von Verstößen. Die Führung bzw Vollziehung sind in Österreich dem Minister und in Deutschland dem Präsidenten des Bundestages anvertraut. Hier ist im Falle der informellen Verständigung dieser Organe nur amtswegiges Handeln denkbar.

Bei der IIV lässt sich an Beschwerden gegen unliebsame Konkurrenten denken. Solche Handlungen sind nach dem LobbyG nur über den Umweg einer informellen Verständigung möglich. Die Beschwerden, die in der unionsrechtlichen Vereinbarung vorgesehen sind, müssen jedoch gemäß Anh IV Z 4 lit c durch Dokumente oder öffentliche Quellen als Beweise untermauert werden²⁴⁵. Reine Werturteile reichen nicht aus und würden zur Unzulässigkeit der Beschwerde führen. Insofern ist hier wohl auch ein Missbrauch weitgehend ausgeschlossen. Auch werden Maßnahmen bzw Sanktionen nur bei wiederholter oder vorsätzlicher Verweigerung der Zusammenarbeit, wiederholtem unangemessenem Verhalten oder bei einem schwerwiegenden Verstoß im Register angemerkt. Akteure werden bei leichterem Fehlverhalten verschont und erst bei schweren Verstößen, welche auch Maßnahmen für eine gewisse Dauer zur Folge haben, erfolgen die Maßnahmen ersichtlich für die Öffentlichkeit.

Gerade dieses Ersichtlichmachen der Sanktionen, das sogenannte „name and shame“²⁴⁶ ist eine effektive Maßnahme. Gerade die Reputation ist eine wichtige Ressource für Lobbyisten, da dies möglicherweise auch ihren Zugang zu den Organen bei der Einflussnahme erleichtert.²⁴⁷ Man kann dies auch als „Prangerwirkung“ sehen.²⁴⁸

Das LobbyG sieht gemäß § 14 Abs 2 die dreijährige Anmerkung einer Streichung oder eine Androhung einer Streichung vor. Somit hat sogar die vorgesehene Androhung der Streichung effektiv einen Sanktionscharakter.

Was genau die IIV unter einem „schwerwiegendem Verstoß“ und „unangemessenem Verhalten“ gemäß Anh IV Z 22 versteht, wird nicht näher erläutert.²⁴⁹ Bei unangemessenem Verhalten handelt es sich wohl im Wesentlichen um lit b des Verhaltenskodexes in Anh 2, also die unlauter oder mit unangemessenem Druck stattfindende Beschaffung von

²⁴⁵ ABl. 2014 L 277/22.

²⁴⁶ Copeland, Library of the EP, Briefing: Review of the European Transparency Register (2013), Rev: 130538REV1, 2.

²⁴⁷ Vgl Zibold, Library of the EP, Briefing: Lobbying the EU institutions (2013), Rev: 130558REV1, 4.

²⁴⁸ Kopp, §10 Lobbying, Rz 27.

²⁴⁹ ABl. 2014 L 277/24.

Informationen oder Erwirkung von Entscheidungen. Im Ausschussbericht²⁵⁰ des europäischen Parlaments zur Änderung der Vereinbarung im Jahr 2014 wurde angemerkt, dass man der Auffassung ist, dass unter unangemessenem Verhalten insbesondere lit b, aber auch lit c, f und g, sowie allgemeine Grundsätze des Verhaltenskodexes verstanden werden. Im Ausschussbericht wurde vorgeschlagen, bei einem neuen Transparenz-Register diese Formulierungen konkreter zu gestalten und eine klare Definition zu finden.²⁵¹

Bei einem langfristigen Ausschluss aus dem Register besteht nach Z 24 Anh IV die Möglichkeit innerhalb von 20 Werktagen ab dem Tag der Mitteilung einen begründeten Antrag auf Überprüfung bei den Generalsekretären des europäischen Parlaments und der europäischen Kommission einzureichen. Weitere mögliche Rechtsbehelfe werden nicht genannt.²⁵²

Vergleicht man dies mit dem Vorschlag für ein verbindliches Transparenz-Register durch die Kommission, so bemerkt man, dass Anh IV dieses Vorschlags unter Punkt 11.1²⁵³ und Punkt 12²⁵⁴ vorsieht, dass nach Ausschöpfung des Überprüfungsverfahrens die Anrufung des Gerichtshofs der Europäischen Union nach Artikel 263 AEUV und nach Artikel 228 AEUV die Einreichung einer Beschwerde beim europäischen Bürgerbeauftragten möglich werden sollen.

Da das Transparenz-Registersekretariat nach Z 27 Anh IV seine Maßnahmen mittels Beschluss trifft, wird davon auszugehen sein, dass in allen Fällen, in denen nach Anh IV der aktuellen Regelung ein formeller Beschluss gefasst wird, die Möglichkeit der Nichtigkeitsklage gemäß Art 263 Abs 4 AEUV zur Verfügung steht. Diese Möglichkeit müsste auch bei langfristigen Maßnahmen gemäß Z 22 Anh IV sogar gegen die Erwähnung der Maßnahmen im Register und den Entzug der Zugangsberechtigung bestehen, da hier förmliche Beschlüsse vorgesehen sind. Weiters besteht auch schon zum jetzigen Zeitpunkt die Möglichkeit der Einreichung einer Beschwerde beim Bürgerbeauftragten gemäß Art 228 AEUV im Falle von Missständen bei der Vollziehung der IIV.

Im Jahr 2016 hatte es sieben Beschwerden gegeben, von denen vier zulässig waren. Von diesen vier Beschwerden konnten drei durch eine Aktualisierung der Informationen durch

²⁵⁰ Ausschuss für konstitutionelle Fragen (ACI), Bericht über die Änderung der Interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenz-Register (2014), A7-0258/2014, PE 528.034v01-00, 5.

²⁵¹ Ausschuss für konstitutionelle Fragen (ACI), Bericht über die Änderung der Interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenz-Register (2014), A7-0258/2014, PE 528.034v01-00, 34.

²⁵² ABl. 2014 L 277/24.

²⁵³ COM (2016) 627 final/26.

²⁵⁴ COM (2016) 627 final/27.

die Betroffenen gelöst werden. Im verbleibenden Fall wurde der Betroffene wegen fehlender Berechtigung zur Registrierung aus dem Register ausgeschlossen. 2015 wurden durch das Transparenzregister-Sekretariat über 5000 Überprüfungen vorgenommen. Negativ ist hier anzumerken, dass bei weniger als der Hälfte der Überprüfungen die angegebenen Informationen als korrekt erwiesen haben. Von daraus folgend 2771 kontaktierten Einrichtungen wurden 961 aus dem Register entfernt.²⁵⁵

5.7.3 Deutschland

Die Verbändeliste des Bundestags bindet ebenfalls nur die Ausstellung von Hausausweisen und die Anhörung gemäß Abs 2 Anl 2 GO-BT an die korrekte Bereitstellung der verlangten Angaben. Folglich wäre eine Sanktion bei Verstoß gegen diese Pflicht der Verlust dieser Vorrechte. Jedoch sieht die Regelung keine Verpflichtung vor, welche von den Eingetragenen verlangen würde, ihre Daten aktuell zu halten. Das LobbyG sieht in § 9 Abs 5 hingegen die Pflicht zur Bekanntgabe von Änderung der registrierungspflichtigen Umstände binnen spätestens drei Wochen vor. Die IIV sieht in Z 21 hinsichtlich der Korrektheit und Aktualität der Angaben die Zusammenarbeit mit dem Transparenz-Sekretariat vor.

Wenn man auf den Wortlaut der deutschen Regelung achtet, stellt man fest, dass nur die einmalige Angabe der Daten gefordert wird. Die Korrektheit im Sinne einer Aktualität der Angaben wird nicht gefordert. Man könnte hier allenfalls unter Rückgriff auf die teleologische Interpretation davon ausgehen, dass Sinn und Zweck der Regelung die Herstellung einer gewissen Transparenz ist. Somit könnte man davon ausgehen, dass hier eine korrekte Angabe gefordert wird. Ansonsten wäre hier auch keine Sanktionen in Form der Nichtanhörung, Nichtausstellung des Hausausweises bzw der Entzug dieser Rechte denkbar. Auch dieser Umstand spricht für eine gewisse Zahnlosigkeit.

²⁵⁵ Jahresbericht über das Transparenzregister 2016, 10-11, aufrufbar: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=de&reference=ANNUAL_REPORT (Stand 10.06.2018).

6 Fazit

Transparenzregeln sind ein noch spärlich behandeltes Thema. Obwohl die betreffenden Phänomene nicht neu sind, scheinen sie in Österreich, Deutschland und der EU als erst in der Entwicklung begriffen. Dies zeigt sich auch durch die unterschiedlichen Grade der Verbindlichkeit und Regelungsansätze dieser Bestimmungen.

Es wäre zu vermuten, dass das LobbyG mit seinem verbindlichen Charakter am ehesten geeignet sei, Transparenz zu schaffen. Dies scheint unter Betrachtung der Regelungen aber nicht unbedingt der Fall zu sein. Zwar mag der Druck zur Eintragung hier am höchsten sein, da Verwaltungsstrafen von erheblicher Höhe drohen, jedoch scheinen besonders die steigenden Zahlen der Registrierung im Transparenz-Register der EU für einen Erfolg durch konsequente Selbstbindung der Organe und eine Vielzahl von Anreizen zur Eintragung zu sprechen.

Die Offenlegungspflichten des LobbyG, welche die eigentliche Transparenz schaffen sollen, beschränken sich in weiten Bereichen auf ein Minimum, welche sich im Vergleich kaum von jenen der deutschen Verbändeliste abheben. Die IIV weist hier eine komplexere Regelung auf, welche Rückschlüsse auf die beeinflussten Politikbereiche erlaubt.

Positiv zu sehen ist, dass die durch das LobbyG normierten Verhaltenspflichten viele bisher unverbindliche Soft-Law-Bestimmungen aus Verhaltenskodizes von „Lobby-Verbänden“ nun auch in Gesetzesform festigen.

Doch gerade die Streichung aus dem Lobby-Register schafft wegen der Verbindlichkeit der Regelung und einem daraus folgenden Ausübungsverbot von Lobbying-Tätigkeit eine Vielzahl grundrechtlicher Fragestellungen.

Als ein in der IIV besonders herausstechendes Element erscheint die Berichtspflicht, welche in regelmäßigen Abständen Verbesserungen ermöglicht. Eine derartige Berichtspflicht wäre auch im LobbyG wünschenswert. Hier wäre dann auch hinsichtlich des LobbyG ersichtlich, ob Sanktionen im Sinne des Gesetzes ergriffen wurden und ob sich die Anzahl der Registrierungen positiv entwickelt hat. Generell würde es erlauben, Schlüsse über die Funktionalität bestimmter Regelungsinhalte des LobbyG zu ziehen.

Ein weiteres Erfolgsmodell scheint die Selbstbindung von Organen durch Verhaltensregeln zu sein, welche sich besonders bei der Kommission aber auch auf Ebene des EP durch entsprechende Beschlüsse zeigt.

Sowohl das LobbyG wie auch die IIV leiden an einer Ungenauigkeit bei der Definition bestimmter Begriffe, welche erst konkretisiert werden müssten. Da es bisher auch keine juristische Streitigkeit bezüglich des LobbyG gegeben hat, gibt es auch keine Rechtsprechung, welche diese Aufgabe mit Hilfe der Auslegung übernommen hätte. Bei der IIV besteht der Vorteil hier jedoch darin, dass sie sich in einem andauernden Fortentwicklungsprozess befindet und die Regelungsinhalte immer weiter verfeinert werden.

Auch die unterschiedliche Behandlung von Einflussnahme im Sinne von Lobbying-Tätigkeit und jener der Interessenvertretung im LobbyG zeigt, wie schwer Abgrenzung in dieser Materie fallen kann. Beachtet man noch das Verhältnis zum Petitionsrecht, wird dies noch einmal deutlicher. Einflussnahme scheint doch nicht gleich Einflussnahme zu sein und so kommt es zu einer Diskrepanz zwischen dem Versuch Forderungen der Öffentlichkeit zu erfüllen, wie auch den eigenen staatlichen Interessen, sowie auch den verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten.

Dies zeigt sich in der bewusst gewählten unterschiedlichen Behandlung von Selbstverwaltungskörpern und Interessenverbänden im LobbyG. Dem Gesetzgeber war deren berechnete Teilnahme an der öffentlichen Willensbindung bewusst. Hier ist besonders an die Kammern zu denken. Dennoch scheint er hier gezwungen gewesen zu sein, diese mit in das LobbyG miteinzubeziehen, um die Diskussion über mögliche Ungleichbehandlungen zu vermeiden. Die Offenlegungspflichten dieser Akteure sprechen für eine Hilfslosigkeit in Bezug auf die Erfassung der Interessenvertretung. Für die Öffentlichkeit wird hier in Bezug auf die Selbstverwaltungskörper kaum ein Mehr an Transparenz geschaffen.

Es besteht eine unübersehbare Verwandtschaft der IIV und des LobbyG in einer Vielzahl von Bestimmungen. Dies ist wohl damit zu erklären, dass die IIV vor dem LobbyG geschaffen wurde und scheinbar als Maßstab oder gar als Vorlage bei der Schaffung des Gesetzes gedient hat. Dies bestätigt sich auch durch Verweise in den Mat.²⁵⁶

Im Vergleich mit der deutschen Verbändeliste schafft das LobbyG natürlich ein höheres Maß an Transparenz und Regulation. Ob dies auch gegenüber der IIV zutrifft, ist fraglich. Es muss jedoch angemerkt werden, dass die De-facto-Verbindlichkeit stark auf der ökonomischen Bedeutung der EU aufbaut und eine Regelung mit Anreizen wie jene der EU in Österreich nicht die selbe Attraktivität der Eintragung bewirken würde. Doch auch auf Ebene der EU ist ein stetiges Bedürfnis nach Schaffung einer verbindlichen Regelung zu spüren.

²⁵⁶ Bsp ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 1, 3, 4, 13.

Dies wird vor allem durch das Europäische Parlament vorangetrieben, welches in seinen Berichten zu den Transparenzvereinbarungen immer wieder eine verbindliche Regelung gefordert hat²⁵⁷. Dies führte heuer (2018) sogar zu Gesprächen über die Einführung eines solchen. Auch in Deutschland ist ein Trend dahin zu erkennen. Dieser zeigt sich auch darin, dass es bereits eine Vielzahl von juristischen Arbeiten in Bezug auf die Zulässigkeit einer verbindlichen Regelung und möglicher Ausgestaltungsvarianten gibt.

Externer Sachverstand scheint in einer stetig komplexeren Welt unumgänglich und kann nicht mehr durch eigene staatliche Stellen vollumfänglich bereitgestellt werden. Die Einbeziehung von Fachwissen durch Externe sollte aber für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein. So wie die Parteien in den öffentlichen Vertretungskörpern dem Auge der Öffentlichkeit unterliegen, so sollte dies auch für Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung gelten.

Die Tatsache, dass die Vorarbeit zur Gesetzgebung immer häufiger in den Ministerien stattfindet und das Parlament meist nur mehr eine komplettierende Aufgabe erfüllt, lässt vermuten, dass wirtschaftlich potente und gesamtökonomisch bedeutende Akteure nicht den Umweg über parlamentarische Verfahren wählen, sondern direkt bei Entscheidungsträgern intervenieren.

Wohl kaum wird ein Lobbyist eine Petition an den Parlamentsausschuss richten. Aber selbst Petitionen sind für die Öffentlichkeit auf der Website des Parlaments ersichtlich. Also ist es nicht abwegig, auch die Lobbying-Tätigkeit mit ähnlichen Auflagen und Service für den interessierten Bürger zu belegen.

Eine erhöhte Transparenz über die Grundlagen der Entscheidungsfindung durch Entscheidungsträger steigert auch deren Legitimität und erlaubt im Falle von Fehlverhalten eine bessere Rückbindung der Verantwortung auf diese.

Auf Ebene der EU erkennt man diesbezüglich Ansätze durch Selbstbindung der Organe und Veröffentlichung von Treffen. Die Verantwortung für einen ordentlichen und lautereren Ablauf der Beschaffung von Sachverstand obliegt nicht nur den Lobbying-Akteuren, sondern eben auch den Entscheidungsträgern. Diese wissen am besten, mit wem sie sich treffen und auf welchen Lieferanten an Sachverstand man zurückgegriffen hat. Nur dies

²⁵⁷ Ausschuss für konstitutionelle Fragen (ACI), Bericht über die Änderung der Interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenz-Register (2014), A7-0258/2014, PE 528.034v01-00, 4.

erlaubt eine effektive Kontrolle und Einhaltung der Regeln. Hier lassen sich auch Bezüge zur Thematik der Informationsfreiheit ziehen.

Mit dem LobbyG erkennt man Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung als legitime Tätigkeiten an. In Bezug auf Lobbying-Tätigkeit kann man sogar von der erstmaligen Regulierung dieses Wirtschaftszweigs durch Verhaltensregeln sprechen. Werden diese Regeln weiter ausgebaut, durch Selbstbindung komplettiert und effektiv umgesetzt, bleiben tatsächlich nur noch die schwarzen Schafe übrig, für welche durch dieses besondere Verwaltungsrecht, wie auch das Strafrecht ein Rahmen zur Sanktion geschaffen wurde.

Will man der Tätigkeit aber echte Legitimität verschaffen, wird es wohl nicht reichen nur mit Verboten und Pflichten zu arbeiten, auch wenn diese als klassische Lösung verlockend erscheinen. Hier kann man von der IIV lernen und den Pflichten bestimmte Rechte gegenüberstellen.

Schlussendlich untermauern die Vielzahl an Registern unter den Mitgliedstaaten der europäischen Union das Bedürfnis nach Regulierung des Lobbyings, jedoch scheint das LobbyG zumindest inhaltlich ein dem Überhasteten geschuldetes Charakteristika zu besitzen. Von einer reinen Anlassgesetzgebung kann trotzdem nicht die Rede sein. Das LobbyG wird somit wohl als erster beachtlicher Schritt verstanden werden müssen. Es sollte für die Zukunft vielleicht auch ein ähnliches Verständnis fortlaufender Evaluierung der Materie wie auf Ebene der EU gefunden werden.

7 Exkurs: Das Verhältnis Transparenzregeln und Petitionsrecht

7.1.1 Österreich

Art 11 StGG lautet: Das Petitionsrecht steht Jedermann zu. Petitionen unter einem Gesamtnamen dürfen nur von gesetzlich anerkannten Körperschaften oder Vereinen ausgehen.²⁵⁸

Dieses Grundrecht nach Art 11 StGG besteht grundsätzlich ohne Gesetzesvorbehalt, jedoch gelten auch für derartige Grundrechte bestimmte immanente Grundrechtsschranken. Ein solches Grundrecht wird folglich dann verletzt, wenn es sich um eine intentionale und direkte Beschränkung handelt, allgemeine Beschränkungen deren Intention nicht primär die Beschränkung des Grundrechts sind, sind dann zulässig, wenn sie verhältnismäßig sind.²⁵⁹

Das Petitionsrecht beinhaltet die Pflicht, Petitionen entgegenzunehmen und einzusehen, jedoch besteht keine Pflicht zur Stellungnahme oder Beantwortung. Soweit Petitionen beim Nationalrat eingebracht werden, bedürfen diese der Schriftlichkeit.

Auf Bundesebene besteht hier auch die Möglichkeit der Einbringung gemäß § 100 GOG-NR²⁶⁰ im Nationalrat durch eines seiner Mitglieder oder durch eine Bürgerinitiative. Die Einbringung muss ohne Rechtsnachteile möglich sein.²⁶¹ Ein Eingriff wird also dann vorliegen, wenn die Ausübung des Rechts maßgeblich beschränkt wird. Wobei dies nicht ausschließt, dass das Petitionsrecht beschränkt werden darf, so wäre dies bspw bei Formvorschriften der Fall, welche das Recht nicht ausschließen²⁶².

Ein Beispiel für eine derartige Beschränkung wäre eben dieser § 100 GOG-NR, welcher bestimmte Voraussetzungen für eine parlamentarische Entgegennahme einer Petition aufstellt.²⁶³ Die Verfassungskonformität dieser Regelung wurde in der Lehre gelegentlich in Zweifel gezogen.²⁶⁴ Entgegen dieser Meinung kann man bei dieser Bestimmung sogar von

²⁵⁸Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBL. Nr. 142/1867 idF BGBL.Nr.648/1988.

²⁵⁹ Öhlinger/ Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰ 316; Vgl VfSlg 11.737/1988.

²⁶⁰ Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBL. Nr. 410/1975 idF BGBL. I Nr. 41/2016.

²⁶¹ Mayer /Kucsko-Stadlmayer /Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ 815. 815.

²⁶² Vgl Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 129.

²⁶³ Öhlinger/ Eberhard, Verfassungsrecht¹⁰ 412.

²⁶⁴ Siehe: Enzinger, Bemerkungen 95; Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 129; Zellenberg, Rechtssetzung 50; Die gegenteilige Meinung: Mayer/ Kucsko-Stadlmayer/ Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ 815.

einer Erweiterung des Petitionsrechts ausgehen, nach Einhaltung des Verfahrensbestimmungen besteht hier nämlich sogar ein Anspruch auf eine formlich Behandlung gemäß § 101c GOG-NR.

In umfassender Betrachtung hat eine Petition grundsätzlich zwei mögliche Funktionen. Einerseits die Funktion der Geltendmachung einer res privata, also im Interesse individueller Rechtsdurchsetzung und andererseits die Funktion der Geltendmachung einer res publica, im Interesse der Verwirklichung von Allgemeininteressen.²⁶⁵

Anliegen im Sinne einer res privata sind Bitten, um die Abstellung einer rechtswidrigen oder ungerecht empfundenen Behandlung, für welche keine besondere Rechtsschutzmöglichkeit besteht.²⁶⁶ Das Petitionsrecht hatte hier gerade im Bereich von Rechtsschutzlücken in der Privatwirtschaftsverwaltung Bedeutung.²⁶⁷ Es können auch Bitten, Initiativen, Vorschläge, Gutachten usw. als Petition verstanden werden, selbst wenn diese nicht als Petitionen bezeichnet werden.²⁶⁸

Als Petition sind jedoch gegenwärtig Anträge allgemeiner Art, welche an die Organe der Gesetzgebung und Vollziehung gerichtet sind, zu verstehen. Diese sind auf die Erlassung bestimmter genereller Anordnungen oder die Abstellung bestimmter rechtlicher Zustände gerichtet.²⁶⁹ Dies kann als Petition im Sinne einer res publica, also eines Anliegens im Allgemeininteresse verstanden werden.²⁷⁰ Das hätte zur Folge, dass res privata Anliegen die nicht „allgemeiner Art“ sind, nicht mehr in den Schutzbereich des Petitionsrechts fallen würden.²⁷¹

Folgt man der Ansicht, dass res privata nicht erfasst sind, so wird Lobbying-Tätigkeit, wie auch Interessenvertretung nur selten vom Schutzbereich des Petitionsrechts erfasst sein, da sie in der Regel individuelle Interessen eines Auftraggebers oder zumindest die kollektiven Interessen ihrer Mitglieder vertreten.

Jedoch ist nicht vollkommen ausgeschlossen, dass es sich in bestimmten Fällen um Allgemeininteressen in Sinne einer res publica handeln kann.²⁷² Es kann auch eine

²⁶⁵ So Korinek, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat (Tübingen 1977) 15.

²⁶⁶ Zellenberg, Rechtssetzung 56.

²⁶⁷ Korinek, Petitionsrecht 22.

²⁶⁸ Korinek, Petitionsrecht 26.

²⁶⁹ So Mayer /Kucsko-Stadlmayer /Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ 815.

²⁷⁰ Korinek, Petitionsrecht 25.

²⁷¹ Vgl Zellenberg, Rechtssetzung 56,

²⁷² Vgl Korinek, Petitionsrecht 31.

Doppelfunktionalität gegeben sein, wenn Individualpetitionen zum Anstoß des Überdenkens von Anliegen des Allgemeininteresses werden. Eine Abgrenzung kann hier folglich schwer fallen.²⁷³

Hier scheiden sich die Wege. Geht man davon aus, dass das Petitionsrecht res privata umfasst und Lobbying-Tätigkeit in den Schutzbereich des Petitionsrechts fällt, muss man sich die Frage stellen, ob ein Eingriff vorliegt und diesen dann auf Verfassungskonformität bzw. Intentionalität untersuchen. Geht man davon nicht aus, würden sich weitere Prüfungen hinsichtlich Grundrechtskonformität erübrigen.

7.1.1.1 Intentionale Beschränkung oder allgemeines Gesetz

Ein Eingriff in Form von Rechtsnachteilen²⁷⁴ könnte vorliegen, da mit der Ausübung der Lobbying-Tätigkeit die Pflicht der Eintragung bzw. Bekanntgabe zur Eintragung unter Androhung einer Verwaltungsstrafe, sowie eine Gebühr zur Eintragung und eine Vielzahl von Offenlegungspflichten verbunden sind. Auch eine Streichung mit der Folge des Verbotes der Ausübung der Tätigkeit, könnte man als eine solche Beschränkung sehen. Hierin wird von manchen ein intentionaler Eingriff in das Petitionsrecht gesehen.²⁷⁵

Eine Absicherung durch eine Verfassungsvorschrift liegt durch den § 3 LobbyG nicht vor, da dieser lediglich Kompetenzvorschriften regelt aber keine Beschränkung des Grundrechts.²⁷⁶

Das LobbyG könnte jedoch durchaus auch als ein allgemeines Gesetz mit dem Ziel der Reinheit der Gesetzgebung²⁷⁷ und vorrangig um unlautere Einflussnahmen zu verhindern gesehen werden. Weiters sollte es sowohl für die Öffentlichkeit, als auch für Personen die sich Dritter als Vertreter bedienen, ersichtlich machen, wer als registrierter Vertreter handelt und an Verhaltensregeln gebunden ist. Die Verhaltenspflichten von Lobbying-Unternehmen gegenüber den Auftraggebern gemäß § 5 Abs 3 LobbyG haben also gewissermaßen sogar eine Schutzfunktion für diese.

²⁷³ Korinek, Petitionsrecht 15.

²⁷⁴ Mayer /Kucsko-Stadlmayer /Stöger, Bundesverfassungsrecht¹¹ 815.

²⁷⁵ Zellenberg, Rechtssetzung 76.

²⁷⁶ Zellenberg, Rechtssetzung 71.

²⁷⁷ Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 128.

Es wäre nun die Verhältnismäßigkeit der Regelung zu prüfen. Als geeignet wäre das Gesetz im Vergleich mit anderen Transparenzregelungen jedenfalls zu sehen, auch wenn es dieses Ziel der Transparenz nicht perfekt verwirklicht.

Bei der Frage der Erforderlichkeit, ist gerade die Streichung wegen strafrechtlicher Delikte gemäß § 14 Abs 3 fraglich, da sie dem Minister kein Ermessen einräumt. Ansonsten ist bei einer Regelung die Transparenz gewährleisten will, kaum an gelinderes Mittel zu denken. Doch auch bei der europäischen Regelung findet man bei schweren Verstößen die Streichung aus der Liste, welche mit einem Verlust von Anreizen und der Zusammenarbeit einhergeht.

In Falle von Eingriffen in ein Grundrecht ohne Gesetzesvorbehalt sind allgemeine Gesetze gerade dann verfassungswidrig, wenn keine Möglichkeit zur Abwägung zwischen dem geschützten Rechtsgut und dem Recht in welches eingegriffen wird vorgesehen ist.²⁷⁸

Bei der Streichung wegen schweren Verstößen gegen die Registrierungs- oder Verhaltenspflichten gemäß § 14 Abs 1 ist eine Abwägung hinsichtlich der Erforderlichkeit vorgesehen. Auch wenn diese explizit nur auf die Erwerbsfreiheit Bezug nimmt, gibt dies dennoch einen gewissen Spielraum. Darüber hinaus gibt es noch die weniger invasive Form der Androhung der Streichung.

Bei den Offenlegungspflichten lässt sich kaum an noch gelindere Regeln denken, da diese ohnedies nur ein absolutes Minimum an Transparenz schaffen. Vergleichsweise ist auch bei der Petition in Form der Bürgerinitiative ein gewisses Maß an Offenlegung vorhanden und zwar durch die öffentliche Einsicht über die Website des Parlaments.²⁷⁹

Auch das Verbot der Ausübung von Lobbying-Tätigkeit vor der Bekanntgabe zur Eintragung bzw vor aufrechter Eintragung gemäß § 5 Abs 1 und Abs 2 LobbyG verbunden mit den Sanktionen des § 13 LobbyG, lässt sich kaum durch ein gelinderes Mittel ersetzen. Ohne dies Bestimmung wäre eine Verbindlichkeit nicht zu erreichen.

In Bezug auf die Kunstfreiheit wurde vom VfGH ausgesprochen, dass ein allgemeines Gesetz besonders dann verfassungswidrig ist, wenn es die Ausübung des Grundrechts unmöglich macht, ohne dass dies erforderlich ist, um das von der Rechtsordnung als schutzwürdig angesehene Rechtsgut zu schützen.²⁸⁰ Hier scheint lediglich die Regelung des §14 Abs 3

²⁷⁸ VfSlg 11.737/1988.

²⁷⁹ Aufrufbar: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/A-PB/A-PB_00001_00373/index.shtml (Stand 08.07.2018).

²⁸⁰ VfSlg 11.737/1988.

LobbyG problematisch, welche die Streichung bei bestimmten strafrechtlichen Delikten ohne Abwägung vorsieht. Wobei auch hier die Ausnahme § 2 Z 2 LobbyG gilt und nicht-unternehmerische eigene Interessen weiterhin wahrgenommen werden können. Die Petition in eigener Sache wird also keinesfalls verunmöglicht.

Insofern erscheinen diese Regelungen mit Ausnahme des §14 Abs 3 LobbyG sachlich. Es ist also von einem verhältnismäßigen bzw erforderlichen Eingriff auszugehen.²⁸¹

7.1.1.2 Überlegung: Liegt überhaupt ein Eingriff in das Petitionsrecht vor?

Grundsätzlich ist zu bezweifeln, ob das Petitionsrecht in seiner aktuellen gewährleisteten, wie auch historischen Bedeutung Lobbying-Tätigkeit im Sinne des § 4 Abs 1 LobbyG in seinem Schutzbereich erfasst. Das Petitionsrecht hat im Sinne einer res privata eine „Subsidiärfunktion“ in jenen Bereichen, in denen das Rechtsschutzsystem nicht zugänglich war²⁸², dies zeigt sich vor allem in der Privatwirtschaftsverwaltung²⁸³.

Nun scheint es nicht komplett abwegig, dass Personen auch bei der Einbringung von Petitionen der Vertretung bedürfen, um diese subsidiäre Funktion als Rechtsschutzinstrument mit dem erforderlichen fachlichen Wissen wahrzunehmen. Folglich erscheint das LobbyG eher als eine Regulierung einer solchen berufsmäßigen unternehmensinternen, wie auch externen Vertretung, dieses bestimmten Wirtschaftsablaufes. Dies würde der Ansicht widersprechen, das LobbyG hätte die Beschränkung des Petitionsrechts zum Ziel.

Berufsmäßiges Intervenieren bei Funktionsträgern, welches sich zudem dadurch auszeichnet, dass es in einer strukturierten Weise in unternehmerischem Interesse als entgeltlicher Auftrag für einen Auftraggeber erfolgt, scheint weit von der ursprünglichen Funktion der Petition entfernt zu sein. Dies muss auch vor dem Hintergrund der Behandlung einer Petition nach bestimmten Geschäftsordnungsregeln und der Einrichtung des Petitionsausschusses gesehen werden²⁸⁴.

Die Mat liefern kaum Informationen zu den Begrifflichkeiten „organisierter“ und „strukturierter“ Kontakt als Lobbying-Tätigkeit gemäß § 4 Abs 1 LobbyG. Man muss aber davon ausgehen, dass nicht nur Zufallstreffen ausgenommen sind, sondern auch gelegentliche

²⁸¹ Gegenteiliger Meinung Zellenberg, Rechtssetzung 76.

²⁸² Korinek, Petitionsrecht 19.

²⁸³ Korinek, Petitionsrecht 22.

²⁸⁴ Vgl Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 129.

Anbringen im eigenen unternehmerischen Interesse bei Funktionsträgern. Bei Lobbying-Tätigkeit wird man wohl von einem Mindestmaß an organisatorischen Abläufen, personellem und zeitlichen Aufwand ausgehen müssen. Die entspricht auch der Definition des Unternehmenslobbyisten mit einem „mehr als nur geringfügigen“ Aufgabenbereich der Lobbying-Tätigkeit. Die lässt bezweifeln, dass man Petitionen im Sinne des Art 11 StGG mit dieser Tätigkeit gleichsetzen kann.

Dieses Bild scheint auch bei der Lektüre der Mat zu entstehen. In den erläuternden Beilagen wird das LobbyG als Rahmen, für die Vertretung und Wahrnehmung privater Interessen angesehen, welches die nötige Öffentlichkeit schaffen soll. Das Petitionsrecht werde weder formal noch inhaltlich beschnitten.²⁸⁵

In den Mat wird auch in Bezug auf die Ausnahme des § 2 Z 2 LobbyG ausgeführt, dass individuelle Anliegen als Vorsprechen im eignen privaten Interesse einer günstigen Entscheidung, sowie als gesammelte private Interessen als Bürgerinitiativen ausgenommen sein sollen. Entscheidendes Kriterium sei, dass dies nicht für Dritte stattfindet.²⁸⁶

Der besonderen Stellung bei der Vertretung kollektiver Interessen durch Interessenverbände und Selbstverwaltungskörper, durch Anliegen sowohl im Sinne von res privata, als auch res publica²⁸⁷ wird auch in den Mat Aufmerksamkeit gewidmet. So soll das Petitionsrecht in Bezug auf die Institutionen der organisierten Gesellschaft nicht eingeschränkt oder reglementiert werden²⁸⁸. Diese Stellung korreliert mit den Ausnahmen aus dem Anwendungsbereich des § 1 Abs 2 LobbyG.

Von einem kompletten Verunmöglichen der Wahrnehmung eigener Interessen durch eine Streichung kann ebenfalls nicht gesprochen werden. Dies soll an ein paar Beispielen verdeutlicht werden:

Es wäre für einen aus dem Register gestrichenen Lobbyisten weiterhin möglich Anliegen allgemeiner Art allenfalls ohne Honorar im Sinne des Art 11 StGG anzubringen.²⁸⁹

Sogar ein aus dem Register gestrichener Unternehmer kann sich eines Lobbying-Unternehmens bedienen. Ein Lobbying-Unternehmen oder Lobbyist kann sich im Falle einer Streichung eines anderen Lobbying-Unternehmens mit einem Lobbying-Auftrag bedienen.

²⁸⁵ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 6.

²⁸⁶ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 7.

²⁸⁷ Korinek, Petitionsrecht 26f.

²⁸⁸ ErläutRV 1465 BlgNR, XXIV. GP 6.

²⁸⁹ Bußjäger, ÖWZ 3 (2017), 129.

Selbst ein Unternehmen, welches Unternehmenslobbyisten beschäftigt hat und in Folge von Vergehen aus dem Register gestrichen wurde, kann, soweit es sich um geringfügige Aufgabenbereiche handelt, weiterhin Lobbying-Tätigkeiten ausüben.

Die Wahrnehmung nicht-unternehmerische eigener Interessen bleibt auch im Falle der Streichung aus dem Register auf Grund der Ausnahme im §2 Abs 2 LobbyG immer zulässig.

7.1.2 EU

Art 44 der europäischen Grundrechtecharta lautet: Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten.²⁹⁰

Art 227 AEUV spricht das Recht an, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten und konkretisiert den Art 24 Abs 2 AEUV dahingehend, dass natürliche und juristische Personen mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz im Unionsgebiet einzeln oder mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die sie unmittelbar betreffen eine Petition an das Europäische Parlament richten können, soweit diese Angelegenheit in die Kompetenz der Union fällt. Zuständig für die Behandlung ist dann der Petitionsausschuss.²⁹¹

Hier kann es sich um Bitten, Beschwerden der sonstige Anliegen handeln, die als Einzel- oder Sammelpetition durch mehrere Personen bzw Bürger eingebracht werden können. In dieses Recht wird von den Unionsorganen eingegriffen, wenn das Petitionsrecht eingeschränkt wird oder Benachteiligungen für den Fall der Ausübung drohen.²⁹² Es besteht eine Pflicht zur Entgegennahme, sachliche Prüfung und Bescheidung durch das EP.²⁹³

Gegenstand der Petition kann der gesamte Tätigkeitsbereich der Union sein und ist nicht nur auf jenen des Europäische Parlaments beschränkt.²⁹⁴ Dies kann sich auch auf potentielle zukünftige Tätigkeitsbereiche, also die Fortentwicklung des Unionsrechts durch das

²⁹⁰ ABI. 2012 C 326/391.

²⁹¹ Obwexer, Petitions- und Beschwerderecht in der EU, *ecolx* (1995), 772 (773)

²⁹² Haag, AEUV Artikel 227, in Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), *Europäisches Unionsrecht* (2015) Rz 7.

²⁹³ Haag, AEUV Artikel 227 Rz 8.

²⁹⁴ Haag, AEUV Artikel 227 Rz 13.

EP beziehen.²⁹⁵ Das Petitionsrecht kann durch den weitgreifenden Petitionsgegenstand auch auf eine Änderung der Rechtsgrundlagen gerichtet sein.²⁹⁶

Art 227 AEUV verlangt unmittelbare Betroffenheit. Diese liegt im Sinne der extensiven Auslegung dann vor, wenn das Anliegen für den Petenten von nicht ganz unerheblicher Bedeutung ist bzw echte und tatsächliche Besorgnis hinsichtlich des Gegenstands der Petition vorliegt, individuelle Betroffenheit muss nicht vorliegen. Vom EP wird dies großzügig ausgelegt.²⁹⁷

In Art 227 AEUV werden keine besonderen Formerfordernisse vorgeben. Es wird jedoch von einer Notwendigkeit zur Schriftlichkeit ausgegangen. Zudem muss eine Überprüfung hinsichtlich der Petitionsberechtigung stattfinden.²⁹⁸

Ein Eingriff durch die Vereinbarung über das Transparenz-Register ist diesen Erläuterungen folgend, nicht anzunehmen, da die Behandlung einer Petition durch die Vereinbarung nicht beeinträchtigt wird. Das Einbringen einer Petition zum EP ist weiterhin ohne Registrierung möglich.

Interessant ist jedoch das Verhältnis einer Petition zur IIV, da hier auch gemäß Z 7 und Z 8 jeder der mittelbar oder unmittelbare Einfluss auf die Politikgestaltung oder -umsetzung der EU-Organe nimmt, der Registrierungspflicht unterliegt.

Eine Petition an das EP mit dem Gegenstand einer Anregung der Änderung von Rechtsgrundlagen, oder auch sonstige Anliegen in Bezug auf die Gesetzgebung wären grundsätzlich als Einflussnahme zu qualifizieren. Somit würde von einem solchen Petenten auch eine Registrierung im Transparenz-Register erwartet. Eine explizite Ausnahme für Petitionen ist in der aktuellen IIV nicht vorgesehen. Dies führt zu dem seltsamen Umstand, dass Petitionen einerseits über eine eigene Website²⁹⁹ des Europäischen Parlaments veröffentlicht werden und dort ersichtlich sind, aber Petenten ihre Informationen auch im Transparenz-Register offenlegen sollten.

Diese Situation scheint nicht ausreichend bedacht worden zu sein, so ist nämlich im neueren Vorschlag der Kommission für ein verbindliches Transparenz-Register in den

²⁹⁵ Haag, AEUV Artikel 227 Rz 14.

²⁹⁶ Vgl Obwexer, *ecolx* (1995), 772.

²⁹⁷ Haag, AEUV Artikel 227 Rz 15; Obwexer, *ecolx* (1995), 774.

²⁹⁸ Haag, AEUV Artikel 227 Rz 17.

²⁹⁹ Petitionsportal des EP, aufrufbar: <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/de/registration/register> (Stand 23.06.2018).

Erwägungen zum Vorschlag explizit festgehalten, dass durch die neue Regelung das Petitionsrecht nach Art 227 AEUV und das Recht auf eine Bürgerinitiative gemäß Art 11 Abs 4 EUV nicht berührt werden.³⁰⁰ Dies schließt jedoch nicht aus, dass diese Problemstellung bei einem verpflichtenden Register wieder in den Vordergrund rückt. Es ist deshalb - wie von der Kommission bereits bedacht - sinnvoll, diese Rechte explizit, wenn auch nur vor-
sichtshalber aus dem Anwendungsbereich einer zukünftigen Regelung auszunehmen.

Weiters ist das Petitionsrecht im Art 44 GRC geregelt, dieses unterscheidet sich von Art 227 AEUV wesentlich dadurch, dass eine unmittelbare Betroffenheit nicht verlangt ist. Da diese aber ohnehin großzügig beurteilt wird, hält sich dieser Unterschied in Grenzen. In das Grundrecht Art 44 GRC wird eingegriffen, wenn das EP die Petition nicht annimmt, sie nicht prüft oder nicht darüber bescheidet.³⁰¹

Diese Erläuterungen zu Art 227 AEUV treffen auch für das Petitionsrecht im Sinne des Art 44 GRC zu, es liegt kein Eingriff in das Petitionsrecht zum EP vor.

Art 24 Abs 4 enthält ein Recht der Unionsbürger, sich mit einem Anliegen schriftlich in einer Vertragssprache an die Unionseinrichtungen des Art 13 EUV zu wenden und darauf eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten. Dieses Recht erfasst Anliegen wie Anfragen, Bitten, Beschwerden an die Unionsorgane. Im Gegensatz zu Art 227 AEUV benötigt man hier kein individuelles Interesse. Einen Eingriff stellen Erschwerungen oder Benachteiligungen bei der Ausübung des Rechts dar.³⁰² Vorgesehen ist die Schriftlichkeit, gleichwertig sind auch elektronisch übermittelte Schreiben.³⁰³

Der Recht gemäß Art 24 Abs 4 AEUV von Unionseinrichtungen eine Antwort auf ein an sie gerichtetes Anliegen zu erhalten, wird durch die Regelung des Transparenz-Registers ebenfalls nicht beeinträchtigt.

³⁰⁰ COM (2016) 627 final/ 3.

³⁰¹ Klatt, GRC Artikel 44, in Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), Europäisches Unionsrecht (2015) Rz 7.

³⁰² Haag, AEUV Artikel 24, in Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), Europäisches Unionsrecht (2015) Rz 9.

³⁰³ Haag, AEUV Artikel 24 Rz 12.

7.1.3 Deutschland

Im Art 17 GG wird das Petitionsrecht folgendermaßen umschrieben: Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.³⁰⁴

In Deutschland steht dies jedermann, also jeder natürlichen Person und auch inländischen juristischen Person oder Personenvereinigung zu.³⁰⁵ Das Petitionsrecht kommt somit auch für Verbände, jedenfalls im Wege einer Sammelpetition in Frage.

Es beinhaltet ein subjektives öffentliches Recht auf Entgegennahme, Befassung, sachliche Prüfung und Beantwortung in Form eines Petitionsbescheids. Ein Anspruch auf Erfüllung besteht nicht.³⁰⁶ Adressat sind alle gewählten Repräsentationsorgane, sowie alle anderen Stellen und Behörden öffentlich-rechtlicher Einrichtungen.³⁰⁷

Gegenstand einer Petition können die Korrektur von Ungerechtigkeiten und Unbilligkeiten sein, sowie die Möglichkeit der Einwirkung auf die politische Willensbildung. Ein wesentliches Ziel des Petitionsrechts ist auch in Deutschland die Gewährung von Rechtsschutz außerhalb von bestehenden anderen Verfahren.³⁰⁸ Die Petitionen verlangen die Schriftform, welcher elektronische Übermittlungen gleichgestellt sind.³⁰⁹

Gemäß Abs 1 der Anl 2 GO-BT werden alle Verbände eingetragen, welche Interessen gegenüber dem Bundestag bzw der Bundesregierung vertreten. Diese Interessen könnten also auch Gegenstand einer Petition sein bzw eine solche darstellen, wenn bspw eine Änderung der Gesetzeslage angestrebt wird. Soweit solche Interessen in Schriftform dargebracht werden, könnte dies als Petition gewertet werden.

Beeinträchtigt wird das Petitionsrecht jedoch nur, wenn die Geltendmachung des Rechts erschwert wird oder die Petition überhaupt nicht erst angenommen oder korrekt behandelt wird.³¹⁰

³⁰⁴ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Deutsches BGBI. S. 1 idF Deutsches BGBI. I S. 2347.

³⁰⁵ Pagenkopf, Art. 17 GG, in Sachs (Hg), Grundgesetz (2018) Rz 7.

³⁰⁶ Pagenkopf, Art. 17 GG Rz 8.

³⁰⁷ Pagenkopf, Art. 17 GG Rz 10.

³⁰⁸ Pagenkopf, Art. 17 GG Rz 6.

³⁰⁹ Pagenkopf, Art. 17 GG Rz 9.

³¹⁰ Pagenkopf, Art. 17 GG Rz 14.

Dies liegt in Bezug auf die bestehende Verbändeliste eindeutig nicht vor, da die Eintragung freiwillig mittels eines Meldeformulars³¹¹ stattfindet. Die Behandlung einer bei einer öffentlichen Stelle eingebrachten Petition wird dadurch grundsätzlich nicht behindert. Allenfalls könnte man die in Abs 2 Anl 2 GO-BT vorgesehene Beschränkung einer Anhörung auf Eingetragene, als einen Eingriff sehen. Jedoch gewährt Art 17 GG kein Recht auf eine mündliche Anhörung³¹². Die aktuelle Regelung ist demnach unbedenklich. Im Falle einer verbindlichen Regelung mit Ähnlichkeit zum LobbyG oder dem Transparenz-Register der EU wäre es sinnvoll, die Nahebeziehung von Petitionsrecht und Lobbying-Tätigkeit bzw Interessenvertretung zu bedenken.

³¹¹ Aufrufbar: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste/> (Stand 04.07.2018).

³¹² Pagenkopf, Art. 17 GG Rz 8.

8 Anhänge

8.1 Anhang 1: Tabelle zur Rechtslage in der EU (Stand 2016)³¹³

Mitgliedstaat	Rechtsvorschriften über Lobbying	Verhaltenskodex für Lobbyisten	Lobbyistenregister
Österreich	Ja, seit 2013	Ja, gesetzlich	Obligatorisch
Kroatien	Nein	Nein	Freiwillig, Selbstregulierung
Tschechische Republik	Nein	Selbstregulierung	Nein
Dänemark	Nein	Selbstregulierung	Nein
Finnland	Nein	Selbstregulierung (2012)	
Frankreich	Geschäftsordnung der Nationalversammlung (01.01.2014)	Genehmigt durch Präsidium der Nationalversammlung	Freiwillig
Deutschland	Geschäftsordnung des Bundestags (1972)	Nein	Freiwilliges Register für Lobbyisten des Bundestags
Irland	Registrierung des Gesetzes über Lobbying 2014 (Anhängig)	Einführung durch Gesetz über Lobbying	Laut Gesetz über Lobbying Obligatorisch
Italien	Nein	Nein	Regionale Initiativen
Lettland	Nein	Selbstregulierung (2012)	Nein
Litauen	Gesetz über Lobbying 2001	Verhaltenskodex für Lobbyisten	Obligatorisch
Niederlande	Geschäftsordnung des Parlaments (seit 2014)	Nein	Obligatorisches Register der Organisationen und Einzelpersonen mit Zugang zum Parlament
Polen	Rechtsvorschriften (07.03.2006)	Nein	Obligatorisch

³¹³ Thiel /Bauer, Library of the EP, Briefing: EU-Transparenzregister (2016), PE 581.950, 8.

Rumänien	Nein	Selbstregulierung (2010)	Freiwillig
Slowenien	Rechtsvorschriften (2011)	Selbstregulierung	Obligatorisch durch Rechtsvorschriften
Spanien	Nein	Selbstregulierung	Nein
Schweden	Nein	Selbstregulierung (2005)	Nein
Vereinigtes Königreich	Gesetz über Trans- parenz des Lobbying 2014	Nein	Obligatorisch für Beratungsfirmen

8.2 Anhang 2: Überblick über die Anwendungsbereiche der Regelungen

In der nachfolgenden Tabelle wurde versucht die Kategorien von Akteuren, welche nach dem österreichischen Register und der deutschen Verbändeliste erfasst werden, den nach dem europäischen Transparenz-Register erfassten Akteuren gegenüberzustellen. Die vergleichbaren Kategorien wurden in den Spalten gegenübergestellt. Anschließend werden der Übersicht halber in einer folgenden Tabelle, die bereits erörterten, vom Anwendungsbereich der Regelungen ausgenommen Akteure und Tätigkeiten angeführt.

<u>Von den Registern erfasste Akteure</u>		
LobbyG §9	Interinstitutionelle Vereinbarung Anhang 1	Verbändeliste Anlage 2 GO-BT
Taxative Aufzählung.	Demonstrative Aufzählung. Die Registrierungspflicht resultiert aus der Erfassung durch den Anwendungsbereich.	Die gesamte Bestimmung bezieht sich nur auf Verbände.
(A1 und A2) Lobbying-Unternehmen Lobbyisten §9 Abs. 1 Z 1	Kategorie I <ul style="list-style-type: none"> • Beratungsfirmen 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Anwaltskanzleien • Selbständige Berater 	
(B) Unternehmen Unternehmenslobbyisten (In-House-Lobbyisten) §9 Abs. 1 Z 2	Kategorie II <ul style="list-style-type: none"> • Unternehmen und Unternehmensgruppen 	
(D) Interessenverbände § 9 Abs. 1 Z 4	<ul style="list-style-type: none"> • Gewerbe- und Wirtschaftsverbände • Gewerkschaften und Berufsverbände • Sonstige Organisationen (gewinnorientiert) Kategorie III <ul style="list-style-type: none"> • Nichtstaatliche Organisationen (NGO) (gemeinnützig) 	Verbände
	Kategorie IV <ul style="list-style-type: none"> • Denkfabriken und Forschungseinrichtungen • Hochschuleinrichtungen 	
	Kategorie V <ul style="list-style-type: none"> • Organisationen die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten 	Verbände
	Kategorie VI <ul style="list-style-type: none"> • Regionale Strukturen (Auf Wunsch) • Andere Behörden auf subnationaler Ebene • Transnationale Zusammenschlüsse und Netzwerke 	

<p>(C) Selbstverwaltungskörper §9 Abs. 1 Z 3</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Andere auf Grund von Rechtsvorschriften geschaffene öffentliche oder gemischte Rechtssubjekte, die im öffentlichen Interesse handeln (Bsp WKO³¹⁴) 	
<p><u>Ausgenommene Akteure</u> Vgl § 1 Abs 3 LobbyG</p>	<p>Vgl Z 13-20 der Vereinbarung</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgemeinschaften • Politische Parteien • Gemeindebund • Städtebund • Gesetzliche Sozialversicherungsträger • Hauptverband • Interessenverbände ohne Dienstnehmer als Interessenvertreter 	<ul style="list-style-type: none"> • Kirchen und Religionsgemeinschaften • Politische Parteien • Staatliche Stellen • Regierungen von Drittstaaten • Internationale Organisationen und deren diplomatische Vertretungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts und deren Dachorganisationen • Organisationen deren Interessenvertretung auf überregionaler Basis erfolgt
<p><u>Ausgenommene Tätigkeiten</u> Vgl § 2 LobbyG</p>	<p>Vgl Z 9-12 der Vereinbarung</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Funktionsträger in ihrem Aufgabenbereich • Auf Veranlassung eines Funktionsträgers • Die Wahrnehmung und Vertretung von Interessen im verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren • Rechtsberatung und Vertretung durch befugte Personen • Diplomatischer und konsularischer Verkehr 	<ul style="list-style-type: none"> • Auf Ersuchen von Unionsorganen • Der Sozialpartner beim sozialen Dialog • Von Organisationen mit institutioneller Rolle in den Verträgen • Von einer Partei in einer bestimmten Rechtssache oder einem Verwaltungsverfahren • Rechtsberatung (mit Ausnahme bestimmter Fälle) • Weder mittelbarer-noch unmittelbarer Kontakt mit Unionsorganen 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle die nicht die Vertretung kollektiver Interessen darstellen.

³¹⁴ Siehe Kapitel 5.4.2.

9 Verzeichnisse

9.1 Literaturverzeichnis

Budischowsky Jens, Registrierung von Lobbying-Unternehmen und Dienstleistungsfreiheit, *ecolex* 12 (2012), 1120.

Bußjäger Peter, Lobbyismus, wirtschaftliche Betätigung und Transparenz. Bemerkungen zu ausgewählten Rechtsfragen zum LobbyG, *ÖWZ* 3 (2017), 125.

Copeland Nic, Library of the EP, Briefing: Review of the European Transparency Register (2013), Rev: 130538REV1.

Copeland Nic, Library of the EP, Briefing: European Transparency Register (2012), Rev: 120318REV1.

Enzinger Michael, Bemerkungen zum Lobbying- und Interessenvertretungs- Transparenz-Gesetz (LobbyG), in Heidinger/Zöchling-Jud (Hg), *Anwaltsrecht Jahrbuch* (2012) 95.

Gerig Martin, Der rechtliche Rahmen für Lobbyisten, *ZRP* 8 (2014), 247.

Gerig Martin/Ritz Christian, Die Stellung subnationaler Behörden im neuen EU-Transparenzregister, *EuR* 6 (2015), 367.

Gerig Martin/ Ritz Christian, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister – kommt Zeit, kommt Rat, *EuZW* 22 (2014), 853.

Haag Marcel, AEUV Artikel 227, in Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), *Europäisches Unionsrecht* (2015).

Haag Marcel, AEUV Artikel 24, in Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), *Europäisches Unionsrecht* (2015).

Hoppe Tilman, Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register*, *ZRP* 2 (2009), 39.

Kathrein Georg, Lobbying und Interessenvertretung, in Baumgartner (Hg), *Öffentliches Recht Jahrbuch* (2013) 291.

Klatt Matthias, GRC Artikel 44, in Groeben/Schwarze/Hatje (Hg), *Europäisches Unionsrecht* (2015).

Kopp Reinhold, §10 Lobbying, in Hauschka/Moosmayer/Lösler (Hg), Corporate Compliance (2016).

Korinek Karl, Das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat (Tübingen 1977).

Köbler Gerhard, Juristisches Wörterbuch¹⁴ (München 2007).

Krajewski Markus, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, ZRP 8 (2013), 236.

Lansky Gabriel/ Egger Alexander/ Köppl Peter, Lobbying und Recht¹ (Wien 2013).

Leitermann Walter, Interinstitutionelle Vereinbarung über das Transparenz-Register: Europäisches Parlament brüskiert Kommunen, EUROPA kommunal 3 (2014), 28.

Limberg Clemens, Nicht(ig)keit nach dem Lobbyinggesetz!, ecolex 1 (2013), 4.

Nettesheim Martin, EUV Art. 10 Demokratische Grundsätze, in Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hg), Das Recht der Europäischen Union (2017).

Norbert Wimmer/ Thomas Müller, Wirtschaftsrecht² (2012).

Mayer Heinz/Kucsko-Stadlmayer Gabriele/Stöger Karl, Bundesverfassungsrecht¹¹ (Wien 2015).

Obwexer Walter, Petitions- und Beschwerderecht in der EU, ecolex (1995), 772.

Öhlinger Theo/ Eberhard Harald, Verfassungsrecht¹⁰ (Wien 2014).

Pagenkopf Martin, Art. 17 GG, in Sachs (Hg), Grundgesetz (2018).

Schröder Werner, Grundkurs Europarecht⁴ (München 2015).

Schuschnigg Artur, Lobbyingrecht¹ (Wien 2012).

Singer Markus, Lobbying – ein notwendiges Übel?, NetV 2 (2013), 99.

Sodan Helge, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 5 (2012), 193.

Steinbrecher Katarin, EU Transparenzregister in neuem Gewand, AnwBl 1 (2015), 32.

Thiel Marie/Bauer Elisabeth, Library of the EP, Briefing: EU-Transparenzregister (2016), PE 581.950.

v. Arnald Andreas, Völkerrecht³ (Heidelberg 2016).

Wagner Alice, Wie Konzerne (noch immer) europäische Entscheidungen beeinflussen: ExpertInnengruppen der EU-Kommission revisited, juridikum 4 (2015), 417.

Zartl Martin, Das neue LobbyG, RdM-ÖG 1 (2013), 2.

Zellenberg Ulrich, Parlamentarische Rechtssetzung und Lobbyismus: Der rechtliche Rahmen, in Lienbacher/Pürgy (Hg), Parlamentarische Rechtssetzung in der Krise (2015) 47.

Zibold Franziska, Library of the EP, Briefing: Lobbying the EU institutions (2013), Rev: 130558REV1.

9.2 Relevante rechtliche Bestimmungen

9.2.1 Österreich

Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG), BGBl. I Nr. 64/2012.

Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 22/2018.

Staatsgrundgesetz über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger (StGG), RGBl. Nr. 142/1867 idF BGBl. Nr. 684/1988.

9.2.2 EU

Beschluss der Kommission vom 25. November 2014 über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen, ABl. 2014 L 343/22.

Beschluss der Kommission vom 31. Januar 2018 über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission, ABl. 2018 C 65/7.

Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, ABl. 2014 L 277/11.

Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenzregister, COM (2016) 627 final.

Anhänge zum Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenzregister, COM (2016) 627 final ANNEXES 1 to 4.

9.2.3 Deutschland

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (GO-BT), Deutsches BGBl. I 47/1980 idF Deutsches BGBl. I 39/2017.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Deutsches BGBl. S. 1 idF Deutsches BGBl. I S. 2347.

9.3 Relevante Links zu den Registern

Website des österreichischen Lobbyregisters: <http://lobbyreg.justiz.gv.at/> (Stand 19.07.2018).

Website des europäischen Transparenz-Registers: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=de> (Stand 19.07.2018).

Website der deutschen Verbändeliste: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste> (Stand 19.07.2018).