

Bundesministerium für Justiz
Museumstraße 7
1070 Wien

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
BMJ-Z7.053/0003-I 2/2011

Unser Zeichen, BearbeiterIn
MagFra/Mic

Klappe (DW)
39180/39173

Datum
11.07.2011

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG) erlassen und das Gerichtsgebührengesetz geändert wird.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund dankt für die Übermittlung des oben angeführten Entwurfes und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Im Vorblatt der Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass es in der demokratischen Willensbildung wie auch im Bereich der Verwaltung legitim ist, dass interessierte Kreise und Betroffene ihre Interessen gegenüber der öffentlichen Hand darlegen, dafür werben und versuchen, sie durchzusetzen sowie zu diesem Zweck Personen, Unternehmen oder Interessenvereinigungen einschalten. Dies wird insofern positiv gesehen als es den Fluss fachlicher Information unterstützen und die Zivilgesellschaft durch Beteiligung an der Vorbereitung von Entscheidungen stärken kann.

Das sogenannte Lobbying wird dann als problematisch angesehen, wenn es an hinreichenden Ausübungsregeln und an der notwendigen Transparenz für die Öffentlichkeit und Entscheidungsträger der öffentlichen Hand fehlt. Diese Sichtweise wird vom Österreichischen Gewerkschaftsbund geteilt, in diesen Fällen fehlen bisher klare gesetzliche Regelungen.

Leider verfehlt der vorliegende Entwurf das angepeilte Ziel. Wie bei jeder Anlassgesetzgebung wird auf Grund der intensiven und undifferenzierten öffentlichen Diskussion zu wenig zwischen einzelnen Fallgruppen unterschieden, wodurch die vorgeschlagenen Bestimmungen auf der einen Seite ungeeignet sind das wirkliche Problem in den Griff zu bekommen, auf der anderen Seite aber weit über das Ziel hinausschießen.

Entschieden abgelehnt wird seitens des ÖGB vor allem die Herangehensweise bei der die Tätigkeit beruflicher und freiwilliger Interessensvertretungen mehr oder weniger in einen Topf mit der Tätigkeit von unternehmerischen Lobbyisten geworfen wird!

Ein System des partikulären Lobbyismus ist von einem sozialpartnerschaftlichen System in mehrfacher Hinsicht dringend zu unterscheiden. In Österreich werden die Interessen der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen von umfassenden Organisationen (Kammern, ÖGB) vertreten. Der Staat räumt diesen repräsentativen Verbänden die regelmäßige und institutionalisierte Teilnahme an der Entwicklung und Umsetzung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein. Diese Beteiligung am politischen Prozess und an der Verwaltung setzt insbesondere umfassende Repräsentativität, demokratische Legitimation und Kontrolle sowie gesamtwirtschaftliche Orientierung und Verpflichtung zum internen Interessenausgleich voraus. Die großen Interessenverbände wirken der Dominanz von finanziell überlegenen Einzelinteressen entgegen, gleichzeitig sind die großen Organisationen der ArbeitnehmerInnen und der Unternehmer Gegengewichte zueinander.

Weiters tragen Verbände wie der ÖGB oder die Kammern zur Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems u. a. dadurch bei, dass sie den verschiedenen Organen des Staates ihren spezifischen Sachverstand zur Verfügung stellen: Kammern und andere umfassende Verbände werden bei Gesetzesentwürfen der Regierung bzw. der Ministerien angerufen, um Gutachten abzugeben. Dass diese Verbände ihren Interessenvertretungsauftrag wahrnehmen, ist nicht nur das Anliegen ihrer Mitglieder, sondern auch für Regierung und Gesetzgeber essenziell: Ihre Expertise ist bedeutsam, weil die Ministerialbürokratie und die Abgeordneten (sowie deren AssistentInnen) nicht immer in der Lage sind, alle Interessen zu überblicken und die Auswirkungen der beabsichtigten gesetzlichen Regelung vollständig abzuschätzen. Die Erstattung von Gutachten zu Gesetzesentwürfen und die Beratungsfunktion der Kammern, des ÖGB und der Industriellenvereinigung in zahlreichen Kommissionen, Beiräten und Kollegialorganen dienen daher sowohl der umfassenden Interessenvertretung als auch dem Gemeinwohl.

Gesetzliche berufliche Vertretungen sind der Öffentlichkeit bekannt, ihr Bestand ergibt sich aus einem Bundes- oder einem Landesgesetzblatt. Ihre Einrichtungsgesetze legen auch ihre Gestalt, ihre Organe, ihre Aufgaben, ihre Finanzierung und den Kreis ihrer Mitglieder fest.

Ihre Stellungnahmen im Rahmen von Verfahren der Gesetzesbegutachtung werden formell erstattet und können auf der Homepage des Parlaments eingesehen werden. Auch ihre Mitwirkung an der staatlichen Verwaltung in Beiräten und Kommissionen ist rechtlich geregelt.

Gesetzliche berufliche Vertretungen unterliegen von Verfassungswegen einer staatlichen Rechtmäßigkeitskontrolle: Sie werden von der jeweiligen Aufsichtsbehörde darauf hin überwacht, dass sie die ihnen durch das Recht gezogenen Schranken nicht überschreiten und immer rechtskonform agieren. Aus diesem Grund unterliegen sie auch einer mittelbaren parlamentarischen Kontrolle, und zwar insofern, als das zuständige oberste Verwaltungsorgan als Aufsichtsbehörde der gesetzgebenden Körperschaft Rede und Antwort über die Ausübung seines Aufsichtsrechts stehen muss.

Außerdem wird die Gebarung gesetzlicher beruflicher Vertretungen vom Rechnungshof auf die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, ziffernmäßigen Richtigkeit und der Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften geprüft. Zudem verfügen gesetzliche berufliche Vertretungen auch über – gesetzlich vorgesehene (!) – interne Kontrollausschüsse zur Gebarungsprüfung. Als staatliche Schöpfungen unterliegen sie zudem der Bindung an die Grundrechte. Der allgemeine Gleichheitssatz verhält sie zu einem insgesamt sachlichen Vorgehen, verpflichtet sie zur Wahrung der Objektivität und verbietet Diskriminierungen.

Im Hinblick auf die Sozialpartnerverbände ist eine Einbeziehung in den Gesetzestext darüber hinaus aus weiteren Gründen unangemessen.

Sozialpartnerverbände sind ferner zur Rechtsgestaltung mit genereller Wirksamkeit (Kollektivverträge) berufen. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Gewerkschaften durch internationale Verbriefungen der Gewerkschaftsfreiheit und des Rechts zu kollektiven Verhandlungen sowie kollektiven Kampfmaßnahmen (vgl etwa Art 11 EMRK, Art 12 und 28 Grundrechtecharta, Art 5 und 6 ESC, Art 11ff Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer sowie weltweit die ILO-Konventionen Nr 87 und 98) als zentraler Mitgestalter gesellschaftlicher Verhältnisse wirtschaftlich, rechtlich und politisch lange etabliert und unabdingbar. Ihre mit dem LobbyG betriebene Reduktion auf einen „Interessenverband“ und die daraus resultierenden Verpflichtungen (ua Registrierungsverpflichtungen und Sanktionsregime) sind entschieden abzulehnen. Die angedrohten Sanktionen (zB Einstellungsverpflichtung in Folge Streichung aus dem Register gem § 5 Abs 3) und Maßregelungen (kein unangemessener Druck auf Funktionsträger gem § 6 Z 4 im Kontext des gewerkschaftlichen Entscheidungsermessens bei Kampfmaßnahmen) greifen massiv in die grundrechtlich geschützte Praxis von Gewerkschaften ein.

Im Gegensatz dazu werden unternehmerische Lobbyisten im Regelfall im Rahmen und auf der Grundlage eines rechtsgeschäftlichen Verhältnisses gegen Bezahlung zur Durchsetzung von Interessen Dritter tätig. Klarheit über die konkreten Aufgaben und Ziele unternehmerischer Lobbyisten ebenso wie über deren Auftraggeber und Finanzierung ist aus Gewerberegister und Firmenbuch nicht zu gewinnen. Ihr Wirken spielt sich weitgehend im Verborgenen ab, denn sie sind nur ihren jeweiligen Auftraggebern verantwortlich und zur Rechenschaft verpflichtet, nicht aber der Öffentlichkeit. Unternehmerische Lobbyisten stehen im vollständigen Genuss der ihnen grundrechtlich garantierten Privatautonomie.

Beim Lobbysystem stehen eine Vielzahl von partikulären Verbänden und Agenten, die jeweils nur enge Sonderinteressen vertreten, in Konkurrenz zueinander, bei der sich tendenziell die finanziell stärksten durchsetzen. Im ungünstigen Fall kann auch die demokratische Legitimation der parlamentarischen Körperschaften dadurch Schaden nehmen.

Eine umfassende Interessenvertretung, welche immer auch das übergreifende Gesamtinteresse im Auge behält und gleichzeitig die Belange der schwachen Minderheiten mitberücksichtigt, ist nicht gegeben.

Nicht zuletzt steht professionelles Lobbying-Know-how und der Zugang zu Politikern und Massenmedien im Regelfall nur privilegierten Gruppen zur Verfügung. Entgeltliches Lobbying leistet daher keinen Beitrag zur Verminderung der sozialen Polarisierung und zur stärkeren Integration der Gesellschaft.

Hier soll und muss der Gesetzestext Klarheit schaffen, tut das aber nur in unzureichender Weise.

Zu den Bestimmungen im Einzelnen:

Zu Anwendungsbereich und Begriffsdefinitionen (§§ 1 und 3 Z 6)

Durch die Einbeziehung nicht-kommerzieller Tätigkeiten enthält der Entwurf wie bereits erwähnt einen zu weiten Lobbying-Begriff. Das Gesetz stellt sodann auf alle Aktivitäten mit dem Ziel der „direkten Einflussnahme“ ab (Abs 2). Insbesondere das Tatbestandselement der direkten Einflussnahme - im offensichtlichen Gegensatz zu einer bloß indirekten Einflussnahme - eröffnet weitere erhebliche Abgrenzungsprobleme.

Eher sachfremd erscheint der Freibrief für Rechtsanwälte und andere FreiberuflerInnen im Rahmen der „unmittelbaren Rechtsberatung“ (Abs 3 Z 5). Es erscheint unverständlich, warum zB Rechtsanwälte kein vom Gesetz erfasstes Lobbying betreiben würden, wenn sie Beratungsleistungen - und zwar offenkundig ohne Auftrag (ansonsten erfasst von Abs 3 Z 7!) - erbrächten. In diesem Zusammenhang möchten wir mit Nachdruck darauf hinweisen, dass etwa in Brüssel zahlreiche Lobbyisten gerade als getarnte Rechtsanwaltsfirmen agieren.

Abs 3 Z 7 greift wiederum zu kurz, als lediglich der ausdrückliche Auftrag von Funktionsträgern nicht als Lobbying gewertet wird. Lädt eine Abgeordnete mithin einen „Interessenvertreter“ unverbindlich ein, fällt auch dies unter Lobbying. Diese Bestimmung könnte ggf dadurch saniert werden, dass nicht auf einen Auftrag abgestellt wird, sondern auf eine „Initiative“ oder „Einladung“ des Funktionsträgers.

Unbeschadet der grundsätzlichen Vorbehalte nehmen wir zur Kenntnis, dass im Gegensatz zum Erstentwurf gesetzliche berufliche Interessenvertretungen nur von einzelnen Registrierungspflichten erfasst sind. Wenn man diesen Weg wählt, muss dies unseres Erachtens aber auch für nicht kommerzielle Interessenverbände, in jedem Fall aus den eingangs erwähnten Gründen für den ÖGB und seine Gewerkschaften zutreffen. In diesem Zusammenhang könnte legislativ allgemein auch auf die „Sozialpartnerschaft“, die als Rechtsbegriff etwa in Art 120a Abs 2 B-VG existiert, abgestellt werden (bzw nach Maßgabe der Diktion des LobbyG: „... im Rahmen der Sozialpartnerschaft bestehende Interessenverbände...“).

Zu § 4 LobbyG

In § 4 LobbyG wird die Eintragungspflicht der Interessenvertretungsunternehmen und Interessenträger festgelegt.

In diesem Zusammenhang wird dringend angeregt, dass die Regierung, noch vor der parlamentarischen Beschlussfassung, den Verfassungsdienst beauftragt, ein schriftliches Prüfungsergebnis zu folgenden Punkten vorzulegen:

- Kann ein von einem EU-Mitgliedsland nach Österreich arbeitender Lobbyist die Registrierungspflicht gemäß dem Entwurf erfolgreich anfechten?
- Gibt es in diesem Zusammenhang bereits ein laufendes Verfahren vor dem EUGH?
- Wie wäre so ein Verfahren auszuschließen?

Im erfolgreichen Anfechtungsfall könnte ansonsten der groteske Fall eintreten, dass unternehmerische Lobbyisten über den EUGH von der Registrierung befreit würden, umfassende Interessenverbände jedoch nicht.

Zu § 10 LobbyG:

Gem. § 10 Abs 5 LobbyG kann die Bundesministerin für Justiz mit Verordnung nähere Bestimmungen zur Führung des Interessenvertretungs-Registers einschließlich des Verfahrens zur Eintragung und Einsichtnahme treffen. Aus Sicht des ÖGB muss der Zugang jedenfalls so leicht wie möglich gestaltet werden. Die Bürgerkarte scheint aufgrund ihrer äußerst spärlichen Verbreitung jedenfalls nicht als das geeignete Mittel.

Zu § 12 LobbyG:

Unternehmen die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, haben gemäß dem vorliegenden Entwurf vor oder innerhalb von einer Woche nach „erstmaliger Aufnahme“ von Lobbying-Tätigkeiten ihre Daten zur Eintragung bekanntzugeben. Es stellt sich hier die Frage wie diese erstmalige Aufnahme überprüft und wann genau das passieren soll?

Weiters hätten Lobbyisten bis zum Letzten des vierten Monats nach Ende ihres Wirtschaftsjahres bekanntzugeben, ob der für das abgelaufene Wirtschaftsjahr getätigte Aufwand für Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs 1 und 2 den Betrag von 100.000 Euro übersteigt. Dieser lange Spielraum ist für den ÖGB nicht nachvollziehbar.

Außerdem ist es fragwürdig, warum nur ein Aufwand der 100.000 Euro übersteigt bekanntgegeben werden muss. Was passiert wenn ein Auftrag über 490.000 Euro in kleine Teile gestückelt wird? Nach derzeitigem Entwurf müsste das offenbar nicht gemeldet werden.

Weiters stellt sich die Frage warum mehrstufige Lobbying-Tätigkeiten nicht im Entwurf erfasst sind. So könnte die Situation entstehen, dass zB einfache Lobbying Tätigkeit de facto gratis ist, aber der Erfolg des Lobbyisten letztlich Monate später in einem Millionenauftrag mündet.

Angeregt wird weiters eine Meldepflicht an die Finanzbehörden, da es für diese von Interesse sein dürfte, woher das Geld kommt, besonders wenn es grenzüberschreitende Zusammenhänge gibt.

Aus dem Entwurf geht auch nicht hervor, wie mit einem Sponsor umzugehen wäre, der beispielsweise gleichzeitig Vereinsmitglied im Fußballklub ist, in dem der Bürgermeister im Vereinsvorstand sitzt. Wäre das ein Lobbyist, der sich registrieren muss? Und wenn nein, warum nicht?

Zu § 15 LobbyG:

Es ist nicht nachvollziehbar wieso Registeränderungen erst spätestens drei Wochen nach Eintritt der Änderung zur Eintragung bekanntzugeben sein sollen. Bei der aus Sicht des ÖGB ohnehin völlig ungenügenden Kontrolle tragen diese langen Fristen letztendlich nur zusätzlich zu möglichen unlauteren Praktiken bei.

Zu § 16 LobbyG:

Ein Strafraumen von 10.000 Euro scheint angesichts der Tatsache, dass es bei Tätigkeiten, in welche Lobbyisten involviert sind, in der Regel um sehr viel Geld geht, geradezu fahrlässig gering.

Schlussfolgerung

Wie bereits eingangs erwähnt, lehnt der Österreichische Gewerkschaftsbund, aufgrund der gravierenden Unterschiede, die zwischen unternehmerisch agierenden Lobbyisten und umfassenden Interessensverbänden bestehen, eine Einbeziehung der Sozialpartnerverbände in dieses Gesetz ab.



Erich Foglar
Präsident



Mag. Bernhard Achitz
Leitender Sekretär