

Vorblatt

Problem

In der demokratischen Willensbildung wie auch im Bereich der Verwaltung ist es legitim, dass interessierte Kreise und Betroffene ihre Interessen gegenüber der öffentlichen Hand darlegen, dafür werben und sie durchzusetzen versuchen sowie zu diesen Zwecken Personen, Unternehmen oder Interessenvereinigungen einschalten. Auch international wird transparentes und reguliertes Lobbying durchaus positiv gesehen, weil es gut informierte Entscheidungen durch fachliche Beiträge unterstützen und die Zivilgesellschaft durch deren Beteiligung an der Vorbereitung von Entscheidungen stärken kann. Lobbying kann also politische Prozesse durch die Bereitstellung wertvoller Informationen und Einsichten verbessern (siehe auch die OECD-Empfehlung zu Prinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying vom 18. Februar 2010). Das Lobbying bereitet aber Probleme, wenn es an hinreichenden Ausübungsregeln und an der notwendigen Transparenz für die Öffentlichkeit und für Entscheidungsträger der öffentlichen Hand fehlt. Ein fundierter Rahmen für Transparenz im Lobbying ist auch nach Auffassung der OECD erforderlich, um das öffentliche Interesse zu schützen, gleiche Voraussetzungen für alle Unternehmen zu schaffen und die Vereinnahmung der öffentlichen Hand durch allzu lautstarke Interessengruppen zu vermeiden. In ähnlicher Weise weist der Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments vom 26. April 2011 (PE 458.636v02-00, A7-0174/2011) darauf hin, dass im Interesse der Legitimität bestimmter Entscheidungen nachvollziehbar sein sollte, wie Beschlüsse gefasst werden und welche Interessenträger diese beeinflussen

Inhalt und Ziele

Der vorgeschlagene Entwurf soll klare Verhältnisse für Tätigkeiten schaffen, mit denen staatliche Entscheidungsprozesse beeinflusst werden sollen. Dieses Ziel soll durch die Einrichtung eines Registers, durch bestimmte Mindeststandards für die Ausübung solcher Aktivitäten, durch eine Unvereinbarkeitsbestimmung für Funktionsträger der öffentlichen Hand sowie durch die Statuierung von Sanktionen und Rechtsfolgen für die Verletzung dieser Regeln bewirkt werden.

Der Entwurf bildet nur einen – wichtigen – Teil der auf politischer Ebene laufenden Bemühungen, Entscheidungsprozesse klarer und transparenter zu gestalten. Weiter gehende Vorhaben, etwa über die Finanzierung der politischen Parteien und ihrer Einrichtungen, die Strafbarkeit bestimmter Verhaltensweisen und die Veröffentlichung der Kosten der Öffentlichkeitsarbeit bestimmter Organe, werden gesondert verfolgt.

Alternativen

Keine.

Auswirkungen des Regelungsvorhabens

– Finanzielle Auswirkungen

Auswirkungen auf den Bundeshaushalt: Der mit der Einrichtung eines Lobbying- und Interessenvertretungs-Registers, mit seiner technischen Wartung und Betreuung sowie mit seiner Aktualisierung verbundene Aufwand wird nach den Erfahrungen mit den im Wesentlichen gleich strukturierten Listen der Sachverständigen und der Zivilrechtsmediatoren einen Sachaufwand für die Errichtung der Liste in Höhe von ca. 100 000 Euro und einen laufenden Aufwand für deren Administrierung im Ausmaß von ca. 50 000 Euro jährlich verursachen. Diese Kosten sollen durch Gebühren abgedeckt werden.

Auswirkungen auf die Planstellen des Bundes:

Das Bundesministerium für Justiz geht davon aus, dass eine beträchtliche Anzahl von Unternehmen Eintragungen anmelden wird. Die laufende Führung und die Betreuung des Registers (Neueintragungen Löschungen, Änderungsmeldungen etc.) einschließlich der rechtsförmigen Verfahren (wie im Fall von Eintragungen und Streichungen sowie der Gewährung oder Ablehnung von Einsichtnahmen) sowie die Behandlung von Auskunftsbegehren wird einen erheblichen zusätzlichen Planstellen- und Personalaufwand im Bundesministerium für Justiz verursachen.

Insgesamt ist zu erwarten, dass es – jeweils bei höchster Komplexität und Sensibilität – an verschiedenen Stellen im Ablauf der Registerführung zu rechtlich schwierigen Entscheidungen auch mit internationalen Bezügen kommen wird, die ein oft umfangreiches Ermittlungsverfahren erfordern.

Überdies ist zu bedenken, dass mit Rücksicht auf die hohe Sensibilität der Materie die Wahrnehmung der vorliegenden Aufgaben und Zuständigkeiten keineswegs auf die schon für sich gesehen umfangreiche Registerführung und die meist aufwändige Bescheiderlassung beschränkt sein wird, sondern auch die

Teilnahme an Dienstbesprechungen, die Beantwortung von (schriftlichen und mündlichen) Anfragen und Auskunftsbegehren sowie die Abwicklung von Telefonaten, weiters die Erstattung von Stellungnahmen nach innen und außen, Sitzungsberichte sowie überhaupt die gesamte Dokumentation umfassen wird.

Vor diesem Hintergrund wird daher für den Bereich des BMJ-Zentralleitung von einem planstellenmäßigen und personellen Mehrbedarf im akademischen Bereich von zwei Vollzeitkräften (Richter bzw. StA) ausgegangen, der vor allem im Hinblick auf den Umfang und die Komplexität der zusätzlichen Aufgaben, aber auch wegen der Notwendigkeit einer Vertretung bei dienstlicher Abwesenheit sowie im Urlaubs- und Krankheitsfall gerechtfertigt ist. Zur Abdeckung von neu anfallenden Unterstützungs- und Supportaufgaben wäre eine zusätzliche Planstelle im Fachdienst (Team-Assistenz) anzusetzen.

Insgesamt ist von jährlichen Personalmehrkosten von rund 250 000 € auszugehen.

Auswirkungen auf andere Gebietskörperschaften: Die übergreifende Einrichtung eines Registers wird auch in den anderen Gebietskörperschaften zur Transparenz der Entscheidungsprozesse und damit zur Qualitätssteigerung sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Verwaltung beitragen. Mit den vorgeschlagenen Verwaltungsstrafbestimmungen können bestimmte Mehrbelastungen für die in erster Instanz zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden sowie die Berufungsinstanzen einhergehen. Dieser Mehraufwand wird freilich bundesweit wie in den einzelnen Ländern kaum spürbar sein.

– Wirtschaftspolitische Auswirkungen

– Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich

Auswirkungen auf die Beschäftigung in den betroffenen Betrieben bzw. Branchen: Mit den vorgesehenen Verpflichtungen selbst werden keine Arbeitsplatzverluste in der Lobbyisten-Branche verbunden sein.

Administrative Be- und Entlastungen für Unternehmen und Bürger: Mit den vorgesehenen Registrierungspflichten können geringfügige Mehrkosten für die Auftraggeber und -nehmer sowie für Interessenvertretungen verbunden sein. Diese Belastungen werden aber im Verhältnis zu Auftragsvolumen oder Aufwand für die Tätigkeit nicht ins Gewicht fallen. Sie sind im Hinblick auf den mit der erhöhten Transparenz auf diesem Gebiet verbundenen „Added Value“ in Kauf zu nehmen.

Die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Finanzplatzes Österreich wird durch klare und transparente Verhältnisse weiter verbessert.

– Auswirkungen auf die Verwaltungslasten für Unternehmen

Es sind keine wesentlichen Auswirkungen auf die Verwaltungslasten für Unternehmen zu erwarten. Die Kosten der Offenlegung und Registrierung werden die einschlägigen Bagatellschwellen nicht übersteigen, dies weder bei den Unternehmen, die Aufträge erhalten, noch bei den Unternehmen, die Lobbying-Tätigkeiten durchführen lassen.

– Auswirkungen in umweltpolitischer Hinsicht, insbesondere Klimaverträglichkeit

Das Regelungsvorhaben ist nicht klimarelevant.

Mit anderen umweltbezogenen Auswirkungen ist ebenfalls nicht zu rechnen, wenn man davon absieht, dass sich die Qualität der demokratischen und administrativen Entscheidungsprozesse auch im Umweltbereich auf Grund der vorgesehenen Regelungen erhöhen wird.

– Auswirkungen in konsumentenschutzpolitischer sowie sozialer Hinsicht

Es sind keine konsumentenschutzpolitischen oder sozialen Auswirkungen zu erwarten, wenn man davon absieht, dass sich die Qualität der demokratischen und administrativen Entscheidungsprozesse auch im Sozialbereich und im Verbraucherrecht auf Grund der vorgesehenen Regelungen erhöhen wird.

– Geschlechtsspezifische Auswirkungen:

Die Änderungen im vorliegenden Entwurf lassen eine sinnvolle Zuordnung zu Männern und Frauen nicht zu.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der Europäischen Union:

Die vorgesehenen Regelungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Verfassungsmehrheit für die vorgesehene Kompetenzregelung.

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

1. Problemstellung

Das so genannte Lobbying, also der Einsatz geeigneter Personen oder Unternehmen zur Beeinflussung staatlicher Entscheidungsprozesse zwecks Wahrnehmung oder Durchsetzung spezifischer Interessen gegenüber der öffentlichen Hand, ist sowohl im Prozess der demokratischen Willensbildung als auch in Fragen der Vollziehung staatlicher Normen seit langem üblich. Ebenso hat sich die Interessenvertretung, also die Wahrnehmung der kollektiven Interessen einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppe, seit Jahrzehnten bewährt. Solche Methoden der Einflussnahme auf öffentliche Entscheidungen können den staatlichen Entscheidungsträgern, sei es auf parlamentarischer Ebene, sei es in der Verwaltung, ein umfassendes Bild von den praktischen und realen Gegebenheiten, von den wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und sonstigen Folgen einer politischen oder administrativen Entscheidung sowie von der jeweiligen Interessenlage verschaffen. Diese Aktivitäten dienen auch der Stärkung der Zivilgesellschaft, weil sich diese in die Vorbereitung gesetzlicher und administrativer Entscheidungen partizipativ einbringen kann. Probleme bereiten solche Formen der Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen aber vor allem dann, wenn sie nicht-öffentlich, sondern heimlich, vertraulich, „im Hinterzimmer“, erfolgen. Hier kann sich bald einmal eine „unschöne Optik“ ergeben, die selbst dem objektiven Beobachter eines parlamentarischen oder administrativen Prozesses den Eindruck aufdrängt, dass „man es sich hier gerichtet hat“. Vielfach wird dieser Eindruck bei genauer Kenntnis der Entscheidungsprozesse falsch sein. Das gilt vor allem – für österreichische Verhältnisse – für die Interessenvertretung durch Interessenverbände und Sozialpartner, die im politischen ebenso wie im administrativen Prozess zur ausgewogenen Lösung gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Interessengegensätze beitragen. Das gilt aber ebenso für Aktivitäten von Lobbying-Unternehmen, die offen legen, für wen sie tätig werden und welche Aufgaben sie erfüllen.

Die Öffentlichkeit hat Anspruch auf Kenntnis der Umstände, unter denen staatliche Institutionen und Entscheidungsträger der öffentlichen Hand Entscheidungen treffen. Das schließt auch einen Zugang zu Informationen darüber ein, wer für seine Interessen bei relevanten Themen lobbyiert. Darauf hat zuletzt auch die OECD in ihren zehn Prinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying vom 18. Februar 2010 hingewiesen. Bisweilen wird ein genauerer Blick auf das Zustandekommen einer Entscheidung als – auch präventiv – wirksame öffentliche Kontrolle dienen können.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, solche Einflussnahmen auf die öffentliche Hand öffentlich zu machen. Dabei geht es einerseits darum, unrichtigen Verdächtigungen, Verschwörungstheorien und Angriffen in denjenigen Fällen den Boden zu entziehen, in denen ein Entscheidungsprozess eben korrekt verlaufen ist. Andererseits kann eine gewisse Öffentlichkeit im Bereich des Lobbyings und der Interessenvertretung dazu führen, unsachliche und einseitige Entscheidungen sowie deren Hintergründe aufzuklären oder auch zu verhindern.

Vergleichbare Probleme wie in Österreich gibt es auch in anderen Ländern und auf internationaler Ebene. In Großbritannien gibt es seit 1947 auf parlamentarischer Ebene einschlägige und seither entsprechend angepasste Vorschriften. Deutschland kennt seit 1972 ein eigenes Register für Lobbying beim deutschen Bundestag. Lobbying-Gesetze mit zum Teil überaus weitreichenden Regelungen gelten beispielsweise in den USA, in Kanada sowie in Ungarn, Polen und Litauen. In mehreren Staaten, darunter Frankreich, werden entsprechende Regelungen vorbereitet. Auch im Bereich der Europäischen Union gibt es bestimmte Mindeststandards, die vor allem für die Europäische Kommission und das Europäische Parlament bedeutsam sind. Zuletzt hat das Europäische Parlament mit Beschluss vom 11. Mai 2011 eine Vereinbarung mit der Kommission über die Einrichtung eines „Transparenz-Registers“ für Organisationen und selbständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, angenommen (A7-0174/2011). Die OECD hat im Rahmen der „Good Governance“-Leitlinien für die Mitgliedsstaaten über den Umgang mit solchen Zielkonflikten ausgearbeitet und am 18. Februar 2010 in der Empfehlung des Rates zu Prinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying zu C(2010)16 beschlossen.

Diese Regelungen unterscheiden sich zum Teil voneinander. Das dürfte mit dem jeweils unterschiedlichen politisch-gesellschaftlichen System, mit den zum Teil jedenfalls nicht vergleichbaren Anlassfällen und nicht zuletzt mit der jeweiligen lokalen demokratischen und administrativen „Kultur“ zusammenhängen. Was beispielsweise im angelsächsischen Raum nicht geboten ist, kann für die genannten mitteleuropäischen Länder durchaus sinnvoll sein. Trotz dieser Unterschiede lassen sich

gewisse Gemeinsamkeiten in der Lobbying-Gesetzgebung herausarbeiten: Vor allem ist hier die mehr oder weniger streng und durchaus unterschiedlich sanktionierte Pflicht zur Registrierung von Lobbyisten zu nennen. Die mit einer Registrierung verbundene Öffentlichkeit wird in allen Regulativen als Schlüssel eines offenen und überprüfbaren Entscheidungsprozesses angesehen.

2. Inhalte und Ziele des Entwurfs

Der vorliegende Entwurf für ein Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz soll für klare Verhältnisse in legislativen und exekutiven Entscheidungsprozessen sorgen. Dazu sieht er die Einrichtung eines Registers, bestimmte Mindestanforderungen für die Ausübung solcher Tätigkeiten, eine Unvereinbarkeitsbestimmung für Funktionsträger der Gebietskörperschaften und Gemeindeverbände sowie Sanktionen und Rechtsfolgen bei Verletzung dieser Regeln vor.

Der Anwendungsbereich der ins Auge gefassten Regelungen reicht sachlich weit, es sollen grundsätzlich alle Kontakte mit Funktionsträgern des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände mit dem Zweck der Einflussnahme auf deren Entscheidungen erfasst sein. Bei einem derart umfassenden Ansatz müssen aus sachlichen Gründen einige Ausnahmen gemacht werden, sei es für bestimmte Rechtsträger, sei es für bestimmte Tätigkeiten. Im Fokus des Entwurfs steht die Einflussnahme sowohl auf die Legislative als auch auf die „vollziehende Gewalt“ einschließlich der Privatwirtschaftsverwaltung und der öffentlichen Auftragsvergabe. Das kann – im Unterschied zum Begutachtungsentwurf – auch die Tätigkeit der Gerichtsbarkeit umfassen, wenn dort lobbyiert wird.

Als „Lobbyisten“ sollen in erster Linie privatrechtlich tätige Personen erfasst werden. Darüber hinaus sollen aber auch die Mitarbeiter von Unternehmen, die im Auftrag ihres Dienstgebers überwiegend Lobbying-Tätigkeiten ausüben („In-House-Lobbying“), den Pflichten des vorgeschlagenen Bundesgesetzes unterliegen. Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände sollen ebenfalls bestimmte Mindeststandards einhalten und sich – wenngleich in abgeschwächter Form – registrieren lassen.

Der Entwurf stellt als entscheidendes Kriterium für die Anwendbarkeit der vorgeschlagenen Regelungen auf Tätigkeiten ab, die sich an Funktionsträger des Bundes, der Länder, der Gemeinden oder der Gemeindeverbände richten. Dabei ist es unerheblich, ob derjenige, der die Lobbying-Tätigkeit oder Interessenvertretung ausübt, seinen (Wohn-)Sitz im In- oder Ausland hat oder die österreichische Staatsbürgerschaft besitzt. Auch ausländische Unternehmen und Personen unterliegen bei der Ausübung von Lobbying-Tätigkeiten gegenüber österreichischen Funktionsträgern den Regelungen dieses Gesetzes. Zu den österreichischen Funktionsträgern sind auch die Vertreter der österreichischen Gebietskörperschaften in internationalen Organisationen und Gremien, z. B. im COREPER, zu zählen, nicht aber österreichische Angehörige oder Mitarbeiter internationaler Einrichtungen oder Organisationen, die bei ihrer Tätigkeit rechtlich nicht Österreich, sondern ihrer jeweiligen Organisation verpflichtet sind. Auch Kontakte mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments und deren Mitarbeitern werden in diesem Sinn nicht vom Entwurf erfasst sein, hier sind die schon erwähnten unionsrechtlichen Instrumente maßgeblich.

Der zivilrechtliche Vertrag über Lobbying-Tätigkeiten selbst bedarf keiner näheren Regelung, hier werden die allgemeinen Bestimmungen über den „Bevollmächtigungsvertrag“ bzw. Auftrag (§§ 1002 ff. ABGB), allenfalls aber auch verschiedene unternehmensrechtliche Sondergesetze, anzuwenden sein. Gewerberechtliche Aspekte bleiben ebenso unberührt wie strafrechtliche Belange. Die für Lobbying-Aufträge, für Lobbyisten, für gesetzlich eingerichtete Selbstverwaltungskörper und für Interessenverbände sowie für deren Interessenvertreter sonst geltenden zivil- und öffentlich-rechtlichen Vorschriften sind also weiterhin uneingeschränkt anzuwenden.

Kern des Vorhabens ist ein Lobbying- und Interessenvertretungs-Register, in das Anmeldungen zur Eintragung elektronisch vorgenommen werden und das in wesentlichen Teilen öffentlich einsehbar ist. Lobbying-Unternehmen sollen verpflichtet werden, ihre Grunddaten und die Namen der bei ihnen zum Zweck des Lobbying beschäftigten Personen in das Register Abteilung A1 bekannt zu geben. In den nur eingeschränkt zugänglichen Teil des Registers (Abteilung A2) sollen für jeden Lobbying-Auftrag der oder die Auftraggeber und der Auftragsgegenstand eingetragen werden. Lobbying-Unternehmen sollen damit den strengsten Registrierungspflichten unterliegen. In die Abteilung B des Registers sollen Unternehmen, die Mitarbeiter zum Zweck des unternehmensbezogenen Lobbying beschäftigen (z.B. Public- oder Governmental-Affairs-Abteilungen), ebenfalls ihre Grunddaten und die für sie tätigen In-House-Lobbyisten registrieren lassen. Gesetzlich eingerichtete Selbstverwaltungskörper und auf privatrechtlicher Grundlage agierende Interessenverbände sollen in die Abteilungen C und D nur ihre Grunddaten zur Eintragung bekanntgeben. Dabei sollen die registrierungspflichtigen Daten im Vergleich zu dem zur Begutachtung versendeten Entwurf insgesamt leicht reduziert werden. Ein Übermaß an Registrierungspflichten könnte nämlich die Übersichtlichkeit und damit die Transparenz des Registers

beeinträchtigen, auch haben einige der im Begutachtungsverfahren vorgesehenen Registrierungspflichten mit den Zielen des Vorhabens nichts oder nur mehr wenig gemein.

Diese Registrierungspflichten sollen durch bestimmte Verhaltenspflichten begleitet werden: So sollen die mit Lobbying oder der Interessenvertretung befassten Personen und Rechtsträger mit Ausnahme der Sozial- und Kollektivvertragspartner verpflichtet sein, bestimmte gesetzliche Mindeststandards – die „Prinzipien der Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung“ nach § 6 – einzuhalten. Diese Grundsätze laufen kurz gesagt darauf hinaus, dass derartige Aktivitäten offen gelegt werden und dass auf staatliche Funktionsträger nicht unlauterer Einfluss genommen wird. Weiter gehende Verhaltenspflichten von Beschäftigten, Organen und Funktionären gesetzlich eingerichteter beruflicher Interessenvertretungen und anderer Selbstverwaltungskörper (etwa nach dem Wirtschaftskammergesetz 1998, dem Arbeiterkammergesetz 1992 oder nach den Landwirtschaftskammergesetzen der Bundesländer) und in deren Ausführungsnormen bleiben unberührt.

Die Tätigkeit als Funktionsträger der öffentlichen Hand soll in dessen jeweiligem Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsbereich mit der Lobbying-Tätigkeit für ein Lobbying-Unternehmen unvereinbar sein. Damit sollen kollusive Konflikte oder deren Anschein vermieden werden. Teilweise enthalten schon bestehende Dienstrechte (z.B. § 56 BDG) derartige Regelungen, sie bleiben unberührt. Im Übrigen ist auf die Regelungen des Unvereinbarkeitsgesetzes hinzuweisen, das durch das vorgeschlagene Bundesgesetz ebenfalls nicht tangiert wird.

Die Registrierungs- und Verhaltenspflichten sollen durch Verwaltungsstrafen und in gravierenden Fällen durch die mit einem Tätigkeitsverbot verbundene Streichung aus dem Register abgesichert werden. Zudem sollen Verträge mit nicht registrierten Lobbying-Unternehmen ebenso wie nicht registrierte Lobbying-Aufträge zivilrechtlich nichtig sein.

Der vorliegende Entwurf verfolgt keine strafrechtlichen Ziele, weil das Lobbying und die Interessenvertretung im Sinne der vorgeschlagenen Definition nicht verboten und schon gar nicht strafwürdig sind. Sein Konzept läuft vielmehr darauf hinaus, transparente Verhältnisse zu schaffen. Das „Anschlussstück“ zu den strafgerichtlich zu ahndenden Korruptionstraftatbeständen liegt dort, wo ein Amtsträger dadurch beeinflusst werden soll, dass Vorteile für oder im Vorfeld von konkreten Amtshandlungen angeboten, versprochen oder gewährt werden (§§ 307 ff. StGB) und dort, wo – ohne dass Vorteile im Spiel sind – ein Beamter mit Schädigungsvorsatz bestimmt wird, seine Befugnis, im Namen einer Gebietskörperschaft oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes als deren in der Hoheitsverwaltung tätiges Organ zu missbrauchen (§§ 12 zweiter Fall und 302 StGB).

3. Kompetenz

Der Entwurf stützt sich zunächst – soweit er privatrechtliche Verträge und die Verpflichtung privatrechtlicher Rechtsträger zur Registrierung ihrer Aktivitäten anspricht – auf Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG. Soweit für andere Bereiche nicht eine weitere Bundeskompetenz besteht, soll hier durch eine eigene Verfassungsbestimmung für klare Verhältnisse gesorgt werden.

4. Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens

Der Begutachtungsentwurf ist auf ein vergleichsweise hohes Interesse gestoßen, es sind mehr als 80 Stellungnahmen im Bundesministerium für Justiz eingelangt. Das Vorhaben ist von vielen Stellen grundsätzlich unterstützt worden, u. a. weil es zur notwendigen Öffentlichkeit in diesem sensiblen Bereich, aber auch zur Bewusstseinsbildung und Professionalisierung des Lobbyings beitragen kann. Im Detail ist der Begutachtungsentwurf freilich auch kritisiert worden, wobei hier vor allem die Rolle gesetzlich eingerichteter Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände, die behauptete Diskriminierung von kommerziell tätigen Lobbying-Unternehmen, das behauptete Übermaß an gesetzlichen Verpflichtungen, die damit verbundene Komplexität des Begutachtungsentwurfs, die Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen sowie die vorgesehenen Sanktionen zu nennen sind. Auch haben einige Stellen im Begutachtungsverfahren verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen, angefangen vom Verhältnis der vorgeschlagenen Regelungen zu dem Petitionsrecht bis hin zu Zweifeln an der Vereinbarkeit des Vorhabens mit den Grundrechten auf Eigentum und auf Erwerbsfreiheit.

Auf Grund des Begutachtungsverfahrens empfiehlt es sich jedenfalls, die vorgeschlagenen Regelungen zu präzisieren und zu straffen. Der Entwurf wird auf das vertretbare Mindestmaß „verdichtet“, um seine Verständlichkeit und damit seine Akzeptanz zu steigern. Redundanzen, wie etwa die Verpflichtungen nach den §§ 4 ff. des Begutachtungsentwurfs, sollen beseitigt werden. Weiters soll das Konzept des Begutachtungsentwurfs, der neben „harten“ gesetzlichen Regelungen die Implementierung von „Softlaw“ in Form von Verhaltenskodices vorgeschlagen hat (an deren Verletzung dann allerdings Sanktionen geknüpft werden sollten), aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht übernommen werden. Die Bestimmungen über die Sanktionen und Rechtsfolgen sollen ebenfalls vereinfacht werden.

Mit diesem Trend „zur Kürze“ dient der vorliegende Entwurf aber nicht allein dem Anliegen, durch einfache und klare Regeln die Verständlichkeit des Gesetzes zu erhöhen. Er verfolgt damit auch das Ziel, einigen verfassungsrechtlichen Bedenken aus dem Begutachtungsverfahren entgegenzuwirken. Das Petitionsrecht als Freiheit, Anträge allgemeiner Art an die Gesetzgebung oder Vollziehung zu richten und die Erlassung bestimmter genereller Anordnungen oder das Abstellen bestimmter rechtlicher Zustände zu begehren, soll für die Institutionen der organisierten Gesellschaft nicht eingeschränkt oder reglementiert werden. Für die Vertretung und Wahrnehmung privater Interessen wird lediglich ein Rahmen geschaffen, der die notwendige Öffentlichkeit herstellen soll, die Petitionsfreiheit sonst aber weder inhaltlich noch formal beschränkt. Die Erwerbsfreiheit soll ebenfalls nicht beeinträchtigt werden, zumal es jedem Unternehmen und jeder Person – nach Maßgabe allgemeiner gewerberechtlicher Schranken – freisteht, nach Registrierung eine Tätigkeit als Lobbying-Unternehmen oder (Unternehmens-)Lobbyist aufzunehmen und unter bestimmten Kautelen wahrzunehmen. Die Streichung aus dem Register (mit der ein „Berufsverbot“ verbunden ist) soll nur unter engen Voraussetzungen zulässig sein, die die Schranken für gesetzliche Eingriffe in die Erwerbsfreiheit respektieren. Gleich verhält es sich mit den möglichen Eingriffen in die grundrechtlich garantierten Eigentumsrechte der betroffenen Unternehmen und Personen. Der Vorwurf der Ungleichbehandlung „kommerzieller“ Lobbying-Unternehmen im Vergleich mit Selbstverwaltungskörpern und anderen kollektiven Interessenträgern übersieht schließlich, dass es einen wesentlichen Unterschied ausmacht, ob entgeltlich die Interessen einzelner Personen und Unternehmen oder die kollektiven Interessen einer Vielzahl von Personen und Unternehmen wahrgenommen werden, dies auch und gerade vor dem Hintergrund des Anliegens des Entwurfs, Entscheidungsprozesse der öffentlichen Hand transparenter zu machen.

Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Lobby- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz)

Zu § 1 LobbyG

Die Bestimmung umschreibt in einer möglichst knappen, aber doch aussagekräftigen Formulierung den Anwendungsbereich des vorgeschlagenen Gesetzes. Es geht um Verhaltens- und Registrierungspflichten für Tätigkeiten, mit denen bestimmte, also konkret anstehende oder bereits laufende Entscheidungsprozesse der österreichischen Gebietskörperschaften und der Gemeindeverbände, unmittelbar beeinflusst werden sollen. Das betrifft zum einen die unmittelbare Einflussnahme auf den Prozess der österreichischen Gesetzgebung, sei dies nun im Parlament oder bei der Vorbereitung eines Gesetzesentwurfs, zum anderen aber auch die Einflussnahme auf administrative Entscheidungsprozesse in der Vollziehung und der Privatwirtschaftsverwaltung einschließlich des Förderwesens. Nur die unmittelbare Einflussnahme soll – nicht zuletzt zur Vermeidung von schwierigen Abgrenzungsfragen – in den Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes fallen. Wenn beispielsweise ein Funktionsträger nicht direkt angesprochen wird, sondern über Dritte „interveniert“ wird, wenn über die Medien oder sonst öffentlich Einfluss genommen wird oder wenn ohne spezifische Kontakte mit Funktionsträgern bestimmte Anliegen auf Veranstaltungen oder Konferenzen propagiert werden, sollen die vorgeschlagenen Regelungen ganz generell nicht greifen. Unter einem „Entscheidungsprozess“ versteht der Entwurf beispielsweise den Gang der Gesetzgebung, die Vorbereitung zur Erlassung einer Verordnung oder eines anderen Aktes der Vollziehung, aber auch die Vorbereitung und Fällung von Entscheidungen im Rahmen der so genannten Privatwirtschaftsverwaltung. Dabei sollen nicht nur die unmittelbare Einflussnahme auf den Ausgang dieses Prozesses umfasst sein, sondern auch Vorsprachen und Interventionen, mit denen etwa eine Gesetzesänderung oder die Erlassung einer Verordnung „entriert“ werden oder das entsprechende Verfahren begleitend beeinflusst wird.

§ 1 Abs. 2 nimmt zum einen die Sozialpartner (also die Wirtschafts-, Arbeiter- sowie Land- und Fortwirtschaftskammern einschließlich deren Präsidentenkonferenz und den Österreichischen Gewerkschaftsbund) und kollektivvertragsfähige Einrichtungen (§ 4 ArbVG) sowie zum anderen sonstige gesetzlich eingerichtete Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände (siehe näher die Begriffsbestimmungen des § 4 Z 7 und 8 und die Erläuterungen dazu) bei der Wahrnehmung und Vertretung der gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder vom Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes teilweise aus. Die weiter gehende Teilausnahme für die Sozialpartner (und deren Untergliederungen, Sektionen, Fachverbände und Einrichtungen) beruht auf ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Anerkennung (s. Art. 120a Abs. 2 B-VG), jene für kollektivvertragsfähige Einrichtungen auf ihrer besonderen und gesetzlich anerkannten Rolle im Arbeitsrecht. Andere Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände haben bei der Interessenvertretung nur die Mindeststandards nach § 6 sowie die Registrierungspflichten nach den §§ 9 und 12 des Entwurfs einzuhalten. Die in § 1 Abs. 2 angeführten Rechtsträger unterliegen aber weder den weiteren Verhaltenspflichten des 2. Abschnitts noch den Sanktionen und anderen Rechtsfolgen nach dem 4. Abschnitt des vorgeschlagenen Bundesgesetzes. Das

gilt auch für ihre Organe, Mitglieder, Dienstnehmer und Auftragnehmer, und zwar unabhängig davon, ob diese Personen für ihre Tätigkeit ein Entgelt oder sonstige Zahlungen, etwa Aufwandsentschädigungen, Sitzungsgelder, Diäten, Reisekosten u. dgl. beziehen. Auch ist es unerheblich, ob die Mitglieder eines Selbstverwaltungskörpers oder Interessenverbandes diesen durch ihre Mitgliedsbeiträge finanzieren. Die Ausnahme greift darüber hinaus auch in denjenigen Fällen, in denen Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände bei der Wahrnehmung kollektiver Interessen auf die Fachkunde und Expertise einzelner Mitglieder zurückgreifen, etwa wenn ein Selbstverwaltungskörper der Wirtschaft Sachverständige aus den Unternehmen oder eine Arbeitnehmervertretung einzelne Betriebsräte zur Untermauerung des jeweiligen Standpunkts beizieht. Diese Personen sind dann auch nicht als Lobbyisten oder Unternehmenslobbyisten anzusehen.

Die Ausnahme erklärt sich nicht zuletzt aus den zu Punkt 4. des Allgemeinen Teils der Erläuterungen dargelegten Auswirkungen des Petitionsrechts. Sie kommt dann nicht zur Anwendung, wenn ein Interessensverband nicht gemeinsame Interessen und Anliegen, sondern einen entgeltlichen Einzelauftrag ausführt. Wird etwa ein Umweltverband von einem Unternehmen gegen ein Entgelt mit Tätigkeiten betraut, die auf einen Entscheidungsprozess der öffentlichen Hand im Interesse dieses Unternehmens unmittelbar Einfluss nehmen sollen, so kann sich der Verband insoweit nicht auf die Ausnahme berufen. Er kann mit dieser Tätigkeit den Verhaltens- und Registrierungsunternehmen von Lobbying-Unternehmen unterliegen, wenn er sich nicht auf eine Ausnahme nach § 2 des Entwurfs berufen kann.

§ 1 Abs. 3 des Entwurfs sieht darüber hinaus „Vollausnahmen“ für bestimmte Einrichtungen und Institutionen vor. Dazu gehören die politischen Parteien. Die Ausnahme erklärt sich aus dem Umstand, dass es sich bei Parteien um im demokratischen Willensbildungsprozess essenzielle Institutionen handelt. Ebenso soll auf Grund der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens klargestellt werden, dass die gesetzlichen Sozialversicherungsträger und der Hauptverband der Sozialversicherungsträger sowie gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften (nicht aber von diesen organisierte, finanzierte oder betriebene Unternehmen und Institutionen) gänzlich ausgenommen sind. Letztlich sollen auch Verbände ausgenommen werden, die keine Dienstnehmer als Interessenvertreter, also überwiegend zur Wahrnehmung der gemeinsamen Interessen (siehe § 4 Z 9), beschäftigen. Damit sollen vor allem „kleine“ Vereine und andere Personenmehrheiten, die nicht über eine für die Interessenvertretung organisierte Struktur verfügen, zur Gänze aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes fallen.

Zu § 2 LobbyG

§ 2 des Entwurfs stellt klar, auf welche Tätigkeiten die vorgesehenen Bestimmungen nicht anzuwenden sind. Ausgenommen sind zum Ersten Tätigkeiten, die in Ausübung einer Funktion der öffentlichen Hand wahrgenommen werden, auch wenn Interessen gegenüber einer anderen Gebietskörperschaft geltend gemacht werden (Z 1). Es wäre nicht sinnvoll, beispielsweise die Wahrnehmung der Interessen einer Gemeinde durch deren Bürgermeister gegenüber den Aufsichtsbehörden in der zuständigen Landesregierung einer Registrierungspflicht zu unterwerfen. Die Ausnahme soll aber auch für diejenigen Fälle gelten, in denen sich öffentliche Rechtsträger zur kollektiven Wahrnehmung und Vertretung ihrer Interessen zusammenschließen. Daher sind der Österreichische Gemeindeverband und der Städtebund, die die Interessen der Kommunen dem Bund und den Ländern gegenüber artikulieren, auf Grund ihrer Tätigkeiten ebenso ausgenommen wie die Verbindungsstelle der Bundesländer oder das Institut für Föderalismusforschung. Ferner sollen Abgeordnete zu einem Vertretungskörper, die zugleich Mitglieder eines Selbstverwaltungskörpers oder Interessenverbandes sind, ausgenommen werden, auch wenn sie bei der Ausübung ihrer Funktion dessen Interessen wahrnehmen.

Die Wahrnehmung individueller (also nicht dritter) „privater“ Anliegen soll ebenfalls vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen bleiben (Z 2). Es wäre überzogen, dem vorgeschlagenen Bundesgesetz auch solche Tätigkeiten zu unterstellen. In diesem Sinn soll beispielsweise die „Intervention“ einer Person, die in eigener Sache vorspricht und eine für sie günstige Entscheidungsfindung begehrt, nicht dem vorgeschlagenen Bundesgesetz unterliegen. Gleiches gilt, wenn sich mehrere Personen zur Beförderung ihrer privaten Interessen zusammentun, etwa wenn eine Bürgerinitiative die Verkehrsbelastung in der Nachbarschaft durch Interventionen und andere Aktionen verringern möchte. Die vorgeschlagene Ausnahme ist allerdings nur dann relevant, wenn „private“ Interessen, die nicht zu einem Unternehmen (vgl. etwa § 1 Abs. 2 UGB, § 1 Abs. 2 KSchG) gehören, verfolgt werden. Für Anliegen und Interventionen mit unternehmerischem Hintergrund soll sie dagegen nicht greifen.

Weiters soll die Wahrnehmung oder Vertretung der Interessen einer Partei (oder eines sonst Beteiligten) in Zusammenhang mit einem Verfahren vor einer Behörde oder der Gerichtsbarkeit durch die Partei oder einen Beteiligten selbst, einen Rechtsanwalt, Notar, Wirtschaftstreuhänder oder einen sonst Vertretungsbefugten nicht erfasst werden (Z 3). Die eindeutig zugewiesene Rolle als subjektive Rechte

vertretende Verfahrenspartei drängt den Bedarf nach einer Offenlegung von Vertretungs- und Auftragsverhältnissen zurück. Hier greifen die einschlägigen Verfahrensgesetze. Die Ausnahme umfasst auch die Wahrnehmung oder Vertretung von Interessen durch Organe, sonst vertretungsbefugte Personen und Mitarbeiter eines Unternehmens. Sie setzt voraus, dass die Tätigkeit mit einem Verfahren zusammenhängt. „Informations- und Sondierungsgespräche“, mit denen eine bestimmte Entscheidung in einem noch nicht laufenden Verfahren bewirkt werden soll, werden von der Ausnahme daher ebenso erfasst sein wie ein „praktischer Dialog“ vor der eigentlichen Einleitung eines Vergabeverfahrens; andere Vorgespräche und dergleichen, mit denen etwa Rechts- oder Tatsachenfragen abgeklärt werden sollen, werden ganz generell keine Lobbying-Tätigkeit sein. Bei Vertretungen durch Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftstreuhänder und Angehörige ähnlicher Berufsgruppen wird durch diese Ausnahme überdies auf die notwendige Beachtung der beruflichen Verschwiegenheitspflichten Bedacht genommen.

Ähnliches gilt für die unmittelbare Rechtsberatung durch einen Rechtsanwalt, Notar oder Wirtschaftstreuhänder sowie durch weitere dazu berechtigte Personen, etwa Mitarbeiter einer gesetzlichen Interessenvertretung im Arbeits- und Sozialrecht, einen „Vereinssachwalter“, Patientenanwalt oder Bewohnervertreter oder einen „Schuldenberater“ (Z 4). Hiezu zählt auch die Einholung von Informationen durch den Vertreter bei einem Funktionsträger, doch wird dies ohnedies im Regelfall nicht als einschlägige Lobbying-Tätigkeit zu qualifizieren sein, weil es an der Intention der Beeinflussung mangelt. Wenn aber beispielsweise ein Rechtsanwalt außerhalb eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens einem Funktionsträger gegenüber einschreitet, um im Interesse seines Mandanten einen Entscheidungsprozess unmittelbar zu beeinflussen, kann nicht mehr von einer „unmittelbaren Rechtsberatung“ gesprochen werden. In solchen Fällen wird auch der Rechtsanwalt die Verpflichtungen aus dem Entwurf einhalten müssen, er muss sich dann von seiner Verschwiegenheitsverpflichtung entbinden lassen.

Ferner soll die Wahrnehmung außenpolitischer Interessen im diplomatischen oder konsularischen Verkehr nicht umfasst sein (Z 5). Diese Ausnahme erklärt sich aus den traditionellen diplomatischen und konsularischen Gepflogenheiten im Umgang der Staaten untereinander und im Umgang mit internationalen Institutionen. Anders verhält sich dies freilich, wenn ein fremder Staat bestimmte Personen oder Institutionen beauftragt, außerhalb des eigentlichen diplomatischen und konsularischen Bereichs Einfluss auf österreichische Funktionsträger zu nehmen. Ein Beispiel dafür wäre das Engagement einer Agentur oder eines Rechtsanwalts zur Beeinflussung österreichischer Funktionsträger in einem bestimmten gesetzgeberischen, administrativen oder juristischen Entscheidungsprozess. Solche Aktivitäten sollen sehr wohl den Anforderungen des Entwurfs unterliegen.

Mit Z 6 werden Tätigkeiten ausgenommen, die auf Veranlassung (der noch im Begutachtungsentwurf verwendete Ausdruck „Auftrag“ ist zu eng) eines Funktionsträgers ausgeführt werden. Beauftragt die öffentliche Hand beispielsweise einen Experten oder lädt sie aktiv von sich aus zu einem Gespräch oder einer Arbeitsgruppe ein, um sich ein Bild zu machen, muss sich der Eingeladene nicht zuvor in das Lobbying- und Interessenvertretungs-Register eintragen lassen. Gleiches gilt beispielsweise für die Abgabe von Stellungnahmen in einem Begutachtungs- oder Konsultationsverfahren, das von einem Funktionsträger der öffentlichen Hand initiiert worden ist.

Im Vergleich zum Begutachtungsentwurf verzichtet der vorliegende Entwurf darauf, unentgeltliche Tätigkeiten besonders auszunehmen. Das hängt damit zusammen, dass Interessenverbände und ihre Tätigkeiten im Allgemeinen nicht dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterliegen und „kleine“ Vereine komplett ausgenommen werden sollen (§ 1 Abs. 2 und 3). Zudem ändert sich nichts daran, dass nur entgeltliche Verträge zu einer Lobbying-Tätigkeit führen können (s. § 4 Z 2 des Entwurfs).

Weiters sollen Vergabeangelegenheiten nicht eigens ausgenommen werden. Sofern die öffentliche Hand ein solches Vergabeverfahren initiiert hat, unterliegen Interventionen von Bietern oder sonst Beteiligten ohnehin den Ausnahmen der Z 3 und 6. Ansonsten besteht kein Anlass, das öffentliche Auftragswesens besonders zu behandeln.

Zu § 3 LobbyG

Der vorgeschlagene Entwurf kann sich zum Teil auf den Kompetenztatbestand des Art. 10 Abs. 1 Z 6 B-VG berufen, etwa wenn es um die Anforderungen an Lobbying-Verträge und die zivilrechtlichen Rechtsfolgen der Verletzung solcher Vorgaben geht. Für andere wesentliche Kernpunkte des Vorhabens bedarf es aber einer klaren kompetenzrechtlichen Grundlage, die mit der vorgeschlagenen Bestimmung geschaffen werden soll. Es empfiehlt sich auch, bundesweit einheitliche Regelungen über die beschriebenen Aktivitäten zu schaffen, um nicht regional bedingte Unterschiede in der Rechtslage zu generieren.

Zu § 4 LobbyG

Die Bestimmung enthält die wichtigsten Legaldefinitionen für das Vorhaben.

§ 4 Z 1 umschreibt den Begriff der Lobbying-Tätigkeit: Darunter versteht der Entwurf den organisierten und strukturierten Kontakt mit Funktionsträgern mit dem Ziel, auf bestimmte, also konkrete und anstehende Entscheidungsprozesse der österreichischen Gesetzgebung (z. B. im Parlament und in den Landtagen) sowie auf ebenso bestimmte Entscheidungsprozesse der Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung unmittelbar Einfluss zu nehmen. Dabei kann es keine Rolle spielen, welches Medium oder Kommunikationsmittel für diese Einflussnahme verwendet wird. Der Kontakt muss „organisiert“ und „strukturiert“ sein, also ein Mindestmaß an planvollem und rationellem Verhalten umfassen. Bloße Zufallstreffen und daraus resultierende Gespräche sind noch kein Lobbying. Die Einflussnahme auf einen öffentlichen Entscheidungsprozess muss im Interesse eines (oder auch mehrerer) Auftraggeber erfolgen. Das unterscheidet die Lobbying-Tätigkeit von der Interessenvertretung (§ 4 Z 6), die im kollektiven Interesse der Mitglieder bestimmter Organisationen durchgeführt wird. Zu der Frage, welche Tätigkeiten dem Anwendungsbereich des Entwurfs unterliegen, sei im Übrigen auf die Erläuterungen zu § 1 Abs. 1 des Entwurfs verwiesen.

Unter einem Lobbying-Auftrag (§ 4 Z 2) versteht der Entwurf einen entgeltlichen Auftrag (mit oder ohne Vollmacht), der die Leistung von Lobbying-Tätigkeiten zum Inhalt hat. Verträge, die zum Teil die Ausführung von Lobbying-Tätigkeiten und zum Teil andere Leistungen, wie etwa klassische Werbung oder Beratung, enthalten, sind ebenfalls umfasst.

Der Entwurf unterscheidet systematisch zwischen drei Rechtsträgertypen (Lobbying-Unternehmen, Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, sowie Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände) und stellt diesen die drei Kategorien der für sie tätigen natürlichen Personen (Lobbyisten, Unternehmenslobbyisten und Interessenvertreter) zur Seite. Die Begriffsbestimmungen der § 4 umschreiben diese Rechtsträger und die ihnen zugehörigen natürlichen Personen, auf die die Bestimmungen des Entwurfs zur Gänze oder auch nur zum Teil (siehe § 1 Abs. 2 und die Erläuterungen dazu) anwendbar sind.

§ 4 Z 3 definiert Lobbying-Unternehmen, deren Unternehmensgegenstand im Abschluss und der Ausführung von Lobbying-Aufträgen besteht. Dabei ist es unerheblich, ob das Lobbying ihr alleiniges Geschäftsfeld ist oder ob sie daneben andere Agenden betreiben. Es kommt auch nicht auf die Firma oder darauf an, ob sie Lobbying ausdrücklich oder umschrieben als ihren Geschäftsgegenstand nach § 3 Abs. 1 Z 5 FBG deklariert haben, sondern allein darauf, ob sie tatsächlich Lobbying-Aufträge annehmen oder ob dies zu ihrem Geschäftskreis gehört. Die Rechtsform ist nicht von Belang; auch Einzelunternehmer sind erfasst. Der Entwurf verwendet statt des noch im Begutachtungsverfahren verwendeten Begriffs „Interessenvertretungsunternehmen IVU“ den Begriff „Lobbying-Unternehmen“; er will mit diesem Begriff die Dinge quasi beim Namen nennen. Auf Grund der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens soll auch klargestellt werden, dass selbst ein nicht auf Dauer angelegtes Unternehmen ein Lobbying-Unternehmen sein kann. Das ist für diejenigen Fälle bedeutsam, in denen eine einzelne Person beauftragt wird, nur eine bestimmte Entscheidung der Gesetzgebung oder Verwaltung unmittelbar zu beeinflussen; sie soll ebenfalls diesem Bundesgesetz unterliegen.

Jede Person, die als Organ, Dienstnehmer oder Auftragnehmer eines Lobbying-Unternehmens tätig ist, gilt nach § 4 Z 4 des Entwurfs als Lobbyist. Das betrifft zum einen Personen, zu deren Aufgabenkreis Lobbying-Tätigkeiten zählen, unabhängig davon, ob sie solche Aktivitäten tatsächlich entfalten. Zum anderen sind unabhängig von ihrer konkreten Aufgabenstellung Personen Lobbyisten, wenn sie Lobbying-Tätigkeiten tatsächlich ausüben.

§ 4 Z 5 des Entwurfs umschreibt den „Unternehmenslobbyisten“, der im Auftrag seines Dienstgebers oder als Organ des Unternehmens bzw. des das Unternehmen betreibenden Rechtsträgers Lobbying-Tätigkeiten ausübt und (auch) zu diesem Zweck beschäftigt wird. Solche „In-House-Lobbyisten“ werden anderen Lobbyisten vielfach gleichgestellt. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Organ oder Mitarbeiter Unternehmenslobbyist ist, kommt es nicht auf die Bezeichnung in einem Dienstvertrag, sondern auf den übereinstimmenden Willen der Vertragsteile an. Umfasst sind damit Personen, die nach dem Willen der Vertragsparteien Lobbying-Tätigkeiten für das Unternehmen wahrnehmen sollen, sofern das ihren alleinigen oder zumindest überwiegenden Aufgabenbereich darstellt. Beispielsweise werden der Leiter und die Mitarbeiter einer Organisationseinheit „Public Affairs & Relations“, die sowohl für Werbung und Marketing als auch für Behördenkontakte zuständig sind, Unternehmenslobbyisten sein. Zieht ein solcher Unternehmenslobbyist einen Techniker der Entwicklungsabteilung zu einem Termin mit einem Funktionsträger bei, wird der Techniker dadurch allein nicht auch zum Unternehmenslobbyisten. Im Unterschied zu dem zur Begutachtung versendeten Entwurf sollen nur solche Organe oder Mitarbeiter Unternehmenslobbyisten sein, zu deren alleinigem oder überwiegendem Aufgabenbereich Lobbying-

Tätigkeiten gehören. Es wäre überzogen, alle Organe und Mitarbeiter, die potenziell „Außenkontakte“ wahrnehmen, hier zu erfassen. Auch soll klargestellt werden, dass Organe oder Dienstnehmer einer Konzerngesellschaft, die für den Konzern und/oder dessen Unternehmen Lobbying-Tätigkeiten des Entwurfs ausüben, Unternehmenslobbyisten sind.

§ 4 Z 6 definiert die Interessenvertretung für Selbstverwaltungskörper oder Interessenverbände in Anlehnung an die Lobbying-Tätigkeit im Sinn der Z 1. Der Unterschied zwischen diesen Tätigkeiten liegt darin, dass das Lobbying die individuellen Interessen eines oder auch mehrerer Auftraggeber fördern und durchsetzen soll, die Interessenvertretung dagegen die kollektiven Interessen einer nicht näher bestimmten Personenmehrheit.

Gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretungen (also „die Kammern“) und andere gesetzlich eingerichtete nichtterritoriale Selbstverwaltungskörper, die auch andere oder weitergehende Interessen wahrnehmen (etwa die Österreichische Hochschülerschaft oder der Österreichische Seniorenrat), fasst der Entwurf in § 4 Z 7 unter dem Begriff „Selbstverwaltungskörper“ zusammen. Nicht erfasst von dieser Bestimmung sind daher etwa die bereits in § 1 Abs. 1 angeführten Gemeinden. Der noch im Begutachtungsentwurf verwendete Ausdruck „gesetzlich eingerichtete Interessenvertretung“ erscheint zu eng. Maßgeblich ist, ob die Einrichtung durch Gesetz oder durch eine darauf beruhende Verordnung konstituiert wird bzw. worden ist. Damit unterliegen dem Entwurf etwa auch die durch Verordnung geschaffenen oder betrauten Fachorganisationen und Fachverbände der Wirtschaftskammern. Dagegen genügt es nicht, dass eine Interessenvertretung durch Gesetz „anerkannt“ worden ist, weil ihr bestimmte Aufgaben wie beispielsweise die Vertretung ihrer Mitglieder vor bestimmten Behörden oder Gerichten, gesetzlich zugewiesen worden sind. Zu den „Selbstverwaltungskörpern“ im Verständnis des Entwurfs gehören auch Verbände, die die Interessen der Mitglieder dieser Körperschaften bundesweit wahrnehmen, aber nicht gesetzlich konstituiert worden sind, etwa der Österreichische Landarbeiterkammertag.

§ 4 Z 8 des Entwurfs versteht unter einem Interessenverband den vertraglichen oder statutarischen Zusammenschluss von Personen, die sich zur Vertretung von gemeinsamen Interessen der Mitglieder oder auch dritter Personen zusammenschließen. Entscheidendes Kriterium zur Abgrenzung von Selbstverwaltungskörpern ist, dass der Verband nicht durch Gesetz oder Verordnung konstituiert worden ist, sondern durch einen privatrechtlichen Akt. Unter diesen Begriff fallen einerseits Verbände, die gemeinsame wirtschaftliche Interessen ihrer Mitglieder vertreten, aber auch gemeinnützige oder mildtätige Organisationen. Wie bereits zu § 1 Abs. 2 erläutert, kann es nicht schaden, wenn ein solcher Interessenverband neben der Wahrung gemeinsamer Interessen im Einzelfall auch einen entgeltlichen Lobbying-Auftrag erfüllt. Er verliert dadurch nicht seine Eigenschaft als Interessenverband, wenngleich er dann für diesen Auftrag die Anforderungen an Lobbying-Unternehmen zu beachten hat. Wenn aber ein Zusammenschluss mehrerer Personen nur Einzelinteressen im Rahmen eines Lobbying-Auftrags verfolgt, ist er kein Interessenverband.

Organe und Dienstnehmer von Selbstverwaltungskörpern oder Interessenverbänden, zu deren überwiegendem Aufgabenbereich die Vertretung der gemeinsamen Interessen gehört, sind nach § 4 Z 9 des Entwurfs „Interessenvertreter“. Dabei sollen aber – ähnlich wie bei Unternehmenslobbyisten – nur solche Personen erfasst werden, die überwiegend die Interessenvertretung betreiben. Es wäre auch hier überzogen, jede in einem Selbstverwaltungskörper oder einem Interessenverband tätige oder beschäftigte Person einzubeziehen.

Unter einem „Funktionsträger“ versteht § 4 Z 10 des Entwurfs nicht nur diejenigen Personen, die die eigentliche Entscheidung im engeren Sinn treffen, sondern auch diejenigen, die Entscheidungen vorbereiten oder daran mitwirken. In diesem Sinn ist etwa ein nicht approbationsbefugter Referent in einem Bundesministerium ebenso Funktionsträger wie ein nicht vertretungsbefugter Sachbearbeiter in einer anderen Verwaltungsbehörde. Ebenso ist ein Mitglied eines Vertretungskörpers Funktionsträger, selbst wenn es nicht an der fraglichen Abstimmung teilnimmt oder mit seiner Stimme nicht durchdringt. Letztlich soll es unerheblich sein, ob eine hoheitliche oder privatwirtschaftliche Entscheidung getroffen wird und ob die Legislative oder die Exekutive betroffen ist. Organe und Mitarbeiter von anderen Rechtsträgern als Gebietskörperschaften und Gemeindeverbänden fallen unabhängig von den Eigentumsverhältnissen nicht unter den Funktionsträgerbegriff.

Zu § 5 LobbyG

Der 2. Abschnitt des vorgeschlagenen Bundesgesetzes behandelt die Pflichten, die jedenfalls bei Lobbying-Aktivitäten einzuhalten sind. Er richtet sich mit den §§ 5, 6 und 7 einerseits an Lobbying-Unternehmen, Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, und an diese (Unternehmens-)Lobbyisten selbst. Andererseits werden mit den Mindeststandards des § 6 des Entwurfs darüber hinaus auch Selbstverwaltungskörper, Interessenverbände und Interessenvertreter in die Pflicht genommen.

Ergänzt werden diese Regelungen für Lobbying-Tätigkeiten und die Interessenvertretung durch die Tätigkeitseinschränkung des § 8 des Entwurfs, die Funktionsträger unmittelbar betrifft.

§ 5 Abs. 1 des Entwurfs regelt die „Kardinalpflichten“ von Lobbying-Unternehmen, Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, sowie (Unternehmens-)Lobbyisten. Sie dürfen Lobbying-Tätigkeiten im Sinn des § 4 Z 1 nur und erst dann ausüben, wenn sie im Register Abteilung A1 eingetragen sind, also dort veröffentlicht sind. Es reicht noch nicht aus, dass sie die Daten zur Eintragung bekanntgemacht haben. Auch haben sie sich solcher Lobbying-Tätigkeiten zu enthalten, wenn sie aus dem Register gestrichen werden. Diese Einschränkung wird durch die Verwaltungsstrafdrohung des § 13 Abs. 1 Z 1 des Entwurfs abgesichert. Zudem sollen Lobbying-Aufträge, die nicht mit einem in das Register eingetragenen Lobbying-Unternehmen geschlossen werden, zivilrechtlich nichtig sein (vgl. § 15 Abs. 1 des Entwurfs). Derartige Einschränkungen der Tätigkeit von Lobbying-Unternehmen sind notwendig, um das Ziel des Vorhabens, nämlich die Transparenz von bestimmten Tätigkeiten, sicherzustellen.

§ 5 Abs. 2 stellt weiters für Lobbying-Unternehmen ausdrücklich klar, dass sie einen Lobbying-Auftrag erst dann ausführen dürfen, wenn dieser in die Abteilung A2 eingetragen und dort zugänglich ist. Auch für die Verletzung dieser Verpflichtung sieht der Entwurf eine Verwaltungsstrafe vor (§ 13 Abs. 1 Z 2 des Entwurfs). Darüber hinaus ist ein nicht in dieses Register eingetragener Lobbying-Auftrag zivilrechtlich nichtig (§ 15 Abs. 2 des Entwurfs).

Zur Übergangsfrist für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes bereits tätigen Unternehmen und Personen sei auf § 16 Abs. des Entwurfs und die Erläuterungen dazu verwiesen.

§ 5 Abs. 3 des Entwurfs statuiert zwei besondere – zivilrechtliche – Informationspflichten für Lobbying-Unternehmen. Zum einen sollen sie ausdrücklich verpflichtet werden, ihrem Auftraggeber einen Schätzungs- oder Kostenvoranschlag zu unterbreiten und ihn über eine Überschreitung der veranschlagten Beträge unverzüglich – also ohne schuldhaftes Zögern – zu informieren. Zum anderen müssen sie ihren Auftraggeber auf die mit einem Lobbying-Auftrag verbundenen Registrierungsspflichten hinweisen, sofern dieser davon keine Kenntnis hat. Die Informationen müssen rechtzeitig vor dem Zustandekommen des Vertrags bzw. der Abgabe der verbindlichen Vertragserklärung des Auftraggebers erfolgen. Die Verletzung dieser Informationspflichten kann zivilrechtliche Auswirkungen haben.

Zu § 6 LobbyG

Die vorgesehene Regelung enthält die wichtigsten Prinzipien für die Ausübung einer Lobbying- oder Interessenvertretungs-Tätigkeit, also die gesetzlichen Leitlinien für die dem Gesetzesentwurf zugrunde liegenden Tätigkeiten. Sie sind von allen Akteuren einzuhalten und richten sich an Lobbying-Unternehmen, Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, Selbstverwaltungskörper, Interessenverbände sowie auch die (Unternehmens-)Lobbyisten und Interessenvertreter (zur Ausnahme für die Sozialpartner und deren Interessenvertreter und für kollektivvertragsfähige Einrichtungen siehe die Erläuterungen zu § 1 Abs. 2 des Entwurfs). Inhaltlich folgt auch diese Regelung zum Teil internationalen Vorbildern, sie bildet die unabdingbaren gesetzlichen Mindeststandards für jegliche Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung.

§ 6 Z 1 des Entwurfs sieht zunächst die Verpflichtung vor, einen Funktionsträger bei jedem erstmaligen Kontakt aus Anlass einer konkreten Einflussnahme auf die jeweilige Aufgabe (Lobbying-Tätigkeit oder Interessenvertretung), den Auftrag- oder Dienstgeber, Selbstverwaltungskörper oder Interessenverband und dessen konkrete Anliegen hinzuweisen. Dabei differenziert der Entwurf auf Grund der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens nicht zwischen der Lobbying-Tätigkeit auf der einen Seite und der Interessenvertretung auf der anderen. Auch kommt es nicht darauf an, ob dem Funktionsträger bereits klar ist, mit wem er es zu tun hat. In einem solchen Fall wird sich die „Vorstellungspflicht“ des § 6 Z 1 freilich auf ein Minimum beschränken können, nämlich die Darlegung des konkreten Anliegens.

Die Lobbying-Tätigkeiten und die Interessenvertretung sollen nur in einem angemessenen, an der Verantwortung der Funktionsträger sowie an den Interessen der Öffentlichkeit, des demokratischen Rechtsstaats und des Auftraggebers orientierten Rahmen stattfinden. In diesem Sinn treffen die im Bereich des Lobbyings oder der Interessenvertretung Tätigen die Verpflichtungen, sich Informationen nur auf laute Art und Weise zu beschaffen und die ihnen zugekommenen Informationen wahrheitsgemäß weiterzugeben (§ 6 Z 2 und 3). Letzteres dient dem Schutz sowohl der Auftraggeber als auch der Funktionsträger, sie sollen und müssen sich beide darauf verlassen können, dass der jeweilige Auftrag nicht durch Zusätze oder einen irreführenden „Spin“ des (Unternehmens-)Lobbyisten oder Interessenvertreter „gefärbt“ wird.

Die im Bereich des Lobbyings und der Interessenvertretung Tätigen müssen sich weiters von sich aus über die für den Funktionsträger maßgeblichen Tätigkeitseinschränkungen und Unvereinbarkeitsregeln

informieren und diese Restriktionen einhalten (§ 6 Z 4). Der Entwurf hält an dieser Regelung trotz der im Begutachtungsverfahren geäußerten Kritik fest. Diese Verpflichtung darf freilich nicht überspannt werden. Sie soll nur dann eintreten, wenn derartige Einschränkungen öffentlich kundgemacht worden sind.

Die Akteure dürfen auch nicht unlauteren oder unangemessenen Druck auf einen Funktionsträger ausüben (Z 5). Lobbying und Interessenvertretung dürfen, um sie nicht dem Vorwurf unangemessener und einem demokratischen Rechtsstaat abträglicher Praktiken auszusetzen, nicht in die Nähe allenfalls sogar strafrechtlich relevanten Vorgehens gerückt werden. Diese Tätigkeiten bestehen im Informieren, im Argumentieren und im Werben für die eigene oder die Auftragsposition, nicht aber darin, einen Funktionsträger durch Verlockungen oder Drohungen zu bewegen, eine bestimmte Entscheidung zu fällen. Das schließt es freilich nicht aus, dass im Rahmen einer Lobbying-Aktivität oder Interessenvertretung gesellschaftlich akzeptierte (und rechtmäßige) Aktionen gesetzt werden, um einer Intervention den entsprechenden Nachdruck zu verleihen. Das schließt es freilich nicht aus, dass im Rahmen einer Interessenvertretungstätigkeit gesellschaftlich akzeptierte (und rechtmäßige) Aktionen gesetzt werden, um einer Intervention den entsprechenden Nachdruck zu verleihen.

Zu § 7 LobbyG

Ein Lobbying-Unternehmen oder ein Unternehmen, das Unternehmenslobbyisten beschäftigt, hat einen Verhaltenskodex anzuwenden und die interessierte Öffentlichkeit auf diesen hinzuweisen sowie dazu einen Zugang zu bieten. Weitergehende Anforderungen statuiert der vorliegende Entwurf nicht. Es versteht sich im Übrigen von selbst, dass sich derartige Verhaltenskodices, „Codes of Conduct“ oder „Benimmregeln“ an die mit diesem Bundesgesetz oder sonst gesetzlich vorgegebenen gesetzlichen Anforderungen halten müssen.

Zu § 8 LobbyG

Der Entwurf sieht mit der vorgeschlagenen „Tätigkeitseinschränkung“ eine Unvereinbarkeitsregel vor, die jedenfalls zu beachten ist. Sie bildet einen gesetzlichen Mindeststandard, mit dem das notwendige Maß an Transparenz und Klarheit in legislativen oder administrativen Entscheidungsprozessen geschaffen werden soll. Nach § 8 des Entwurfs darf ein Funktionsträger während der Dauer seiner Funktion in seinem Aufgabenbereich allgemein nicht als Lobbyist im Sinn des § 4 Z 4 des Entwurfs tätig sein. Das bedeutet, dass jeder Funktionsträger während der Dauer seiner Funktion davon ausgeschlossen ist, entgeltliche Lobbying-Aufträge im Sinne des § 4 Z 2 entgegenzunehmen, sei es, dass er Mitglied eines Vertretungskörpers ist, sei es, dass er in der Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung fungiert. Das soll freilich nur für den jeweiligen Aufgaben- bzw. Zuständigkeitsbereich des Funktionsträgers gelten. Das Begutachtungsverfahren hat gezeigt, dass es problematisch wäre, die Tätigkeitseinschränkung auch auf Bereiche auszudehnen, die mit den eigentlichen Aufgaben des Funktionsträgers nicht zusammenhängen.

§ 8 des Entwurfs schließt es nicht aus, dass ein Funktionsträger als Unternehmenslobbyist oder Interessenvertreter tätig wird. Das steht freilich unter dem Vorbehalt, dass eine solche Tätigkeit nicht anderweitig – gesetzlich oder auch vertraglich – beschränkt oder untersagt wird. Andere Regelungen über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Nebenbeschäftigungen oder über die Unvereinbarkeit bestimmter Tätigkeiten mit einem öffentlichen Amt bleiben jedenfalls unberührt.

Zu § 9 LobbyG

Der 3. Abschnitt des Entwurfs enthält die für die Ziele des Vorhabens unabdingbaren Regelungen über das Lobbying- und Interessenvertretungs-Register. Dieses Register soll aus Gründen einer bürgerfreundlichen Administration und aus verwaltungswirtschaftlichen Gründen zentral von der Bundesministerin für Justiz ähnlich wie die dort bereits elektronisch betriebenen Mediatoren- und Sachverständigenlisten geführt werden. Von besonderer Bedeutung für Akzeptanz und sparsame Umsetzung wird ein möglichst einfaches, ohne persönliche Anwesenheit oder postalischen Schriftverkehr auskommendes Eintragungsverfahren sein.

Das Register soll der Öffentlichkeit und auch einzelnen Interessenten einen raschen, einfach zu erlangenden und verlässlichen Einblick über Lobbying-Tätigkeiten und die Interessenvertretung durch Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände geben. Bei der Zugänglichkeit des Registers sind jedoch, abgesehen von allgemeinen gesellschaftlichen und im Interesse ausreichender Transparenz gebotenen Erwägungen, auch die Interessen der Eintragungspflichtigen angemessen zu berücksichtigen. Grundsätzlich soll das Lobbying- und Interessenvertretungs-Register zwar jedermann und allgemein öffentlich zugänglich sein, ohne dass hierfür ein Entgelt in Rechnung gestellt werden kann. Einzelne wirtschaftliche Daten bei Lobbying-Unternehmen (Abteilung A2) sollen aber nur einer – in § 9 Abs. 4 geregelten – beschränkten Einsicht unterliegen.

Das Register soll in vier Abteilungen geführt werden: In die Abteilung A sollen Lobbying-Unternehmen (A1) und deren Aufträge (A2) eingetragen werden, in die Abteilung B Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, und in die Abteilungen C und D Selbstverwaltungskörper bzw. Interessenverbände. Die Abteilungen A1, B sowie C und D sollen im Internet allgemein öffentlich zugänglich sein. In die Abteilung A2 (über Lobbying-Aufträge) soll dagegen nach § 9 Abs. 4 des Entwurfs nur einem eingeschränkten Personenkreis Einsicht gewährt werden, nämlich den Eintragungspflichtigen selbst, ihren Auftraggebern und Funktionsträgern, die von einem Lobbyisten unmittelbar kontaktiert werden, uneingeschränkt in die sie jeweils betreffenden Eintragungen. Den Auftraggeber betreffen alle Eintragungen über Aufträge, die er erteilt hat, einen Funktionsträger diejenigen, in deren Rahmen er kontaktiert wurde. Anderen Personen und Stellen ist nur dann Einsicht zu gewähren, wenn sie an der Kenntnis der Daten aus den in Art. 8 Abs. 2 MRK angeführten Gründen ein das Geheimhaltungsbedürfnis des Lobbying-Unternehmens und des Auftraggebers erheblich übersteigendes rechtliches Interesse haben. Im Übrigen bleiben weitergehende gesetzliche Einschaurechte von Behörden unberührt.

Das Register soll elektronisch geführt werden. Zur Authentifizierung der Eintragungswerber soll ein geeignetes elektronisches Verfahren, das eine Authentifizierung vorsieht, verwendet werden (§ 9 Abs. 3 des Entwurfs). Aufträge zur Behebung mangelhafter Eingaben (§ 13 Abs. 3 AVG) können durch die Bundesministerin für Justiz erteilt werden.

Zu § 10 LobbyG

§ 10 des Entwurfs enthält die Registrierungspflichten für Lobbying-Unternehmen in die Abteilungen A1 und A2 des Registers. In die Abteilung A1 sind die für die Öffentlichkeit relevanten Angaben über das Unternehmen selbst einzutragen, nämlich Name (Firma), gegebenenfalls die Firmenbuchnummer, sowie Sitz, zustellungsrelevante Geschäftsanschrift und den Beginn des Geschäftsjahrs. Darüber hinaus sind die allgemeinen beruflichen oder geschäftlichen Aktivitäten des Lobbying-Unternehmens in der notwendigen Kürze anzugeben. Dann hat das Register einen Hinweis auf den vom Lobbying-Unternehmen verwendeten Verhaltenskodex und die Internet-Adresse der Website zu enthalten. Weiters hat das Lobbying-Unternehmen die Namen und Geburtsdaten seiner Lobbyisten, dies vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit, sowie die wesentlichen Umsatzdaten zur Eintragung bekanntzugeben. Der Entwurf verzichtet aber im Interesse eines transparenten Registers darauf, die im Begutachtungsentwurf geforderten weiteren Daten (Bekanntgabe der Gesellschafter oder „Machthaber“) zu fordern, zumal diese Daten zum Teil auch aus dem Firmenbuch entnommen werden können und auch nur beschränkten Aussagewert haben.

In die Abteilung A2 haben Lobbying-Unternehmen die Kerndaten über die von ihnen angenommenen Aufträge bekanntzugeben. Das umfasst aussagekräftige Daten über den Auftraggeber sowie über den Auftragsgegenstand. Unter dem Auftragsgegenstand ist dabei die allgemeine Ausrichtung des Auftrags zu verstehen, z. B. die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen der X AG zur Vermeidung von Investitionsaufwand im Zusammenhang mit dem Y-Gesetz. Die einzumeldenden Daten sind dem Register unverzüglich – also ohne schuldhaftes Zögern – nach dem Zustandekommen des Vertrags bekanntzugeben. Die Zugänglichkeit der Abteilung A2 ist in § 9 Abs. 4 geregelt.

Zu § 11 LobbyG

Die Abteilung B des Registers ist Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten (§ 4 Z 5) beschäftigen, vorbehalten. Sie haben – so wie Lobbying-Unternehmen – alle das Unternehmen selbst betreffenden Grunddaten samt einem Hinweis auf den von ihnen zugrunde gelegten Verhaltenskodex sowie die elektronische Adresse ihrer Website eintragen zu lassen (Z 1). Darüber hinaus haben sie auch die Namen und Geburtsdaten der von ihnen beschäftigten Unternehmenslobbyisten bekanntzugeben, dies ebenfalls vor erstmaliger Aufnahme ihrer Tätigkeit. Letztlich ist auch anzugeben, ob der Gesamtaufwand für Lobbying-Tätigkeiten den Betrag von 100 000 Euro überstiegen hat. Die Schwelle für diese Information soll auf Grund der Ergebnisse des Begutachtungsverfahrens angehoben werden.

Zu § 12 LobbyG

Die Bestimmungen des § 12 Abs. 1 und 2 des Entwurfs verpflichten Selbstverwaltungskörper bzw. Interessenverbände zur Registrierung ihrer Grunddaten. Zudem müssen sie eine kurze (aber nichtsdestotrotz aussagekräftige) Umschreibung ihres gesetzlichen bzw. vertraglichen oder statutarischen Aufgabenfelds zur Eintragung bekanntgeben (Z 2). Letztere Voraussetzung ist jedenfalls dann erfüllt, wenn der gesetzliche Zweck einer beruflichen Interessenvertretung angeführt wird. Der Entwurf verzichtet aber auch hier darauf, zu viele Informationen und Daten zu registrieren. Weiters haben sie die Gesamtzahl der bei ihnen im abgelaufenen Geschäftsjahr überwiegend als Interessenvertreter tätigen Personen bekanntzugeben. Auch sind die geschätzten Kosten der Interessenvertretung bekanntzugeben, wobei entweder der absolute Betrag anzugeben ist oder die Kostenschätzung nach Intervallen in Anlehnung an das Europäische Transparenzregister möglich sein soll. Dabei sollen aber nur die Kosten

für Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Entwurfs fallen, bekanntgegeben werden. Diese Schätzung muss von ihrem Rechnungsprüfer oder – wenn die Rechnungslegung durch einen Abschlussprüfer erfolgt (vgl. etwa § 22 Vereinsgesetz) – durch ihren Abschlussprüfer bestätigt werden.

§ 12 Abs. 3 des Entwurfs sieht Erleichterungen zur Erfüllung der Registrierungspflichten von Selbstverwaltungskörpern und Interessenverbänden vor. Sie können statt der in Abs. 1 und 2 genannten Daten einen Link, der auf eine von ihnen betriebene Website mit diesen Daten verweist, zur Eintragung bekanntgeben.

Zur Erleichterung der Registrierungspflichten und -möglichkeiten sieht § 12 Abs. 4 des Entwurfs überdies vor, dass statt der Selbstverwaltungskörper oder Interessenverbände auch für diese einschreitende Einrichtungen die Registrierung vornehmen können. Das soll die Registrierung in denjenigen Fällen erleichtern, in denen eine Vielzahl von Rechtsträgern gleichsam unter einem gemeinsamen Dach fungieren, wie es etwa in der Wirtschaftskammer-Organisation der Fall ist. Hier genügt es, wenn eine gemeinsame Einrichtung, also beispielsweise die Wirtschaftskammer Österreich, für die einzelnen Rechtsträger tätig wird. Die Erleichterung kann aber auch dann greifen, wenn beispielsweise ein bundesweit tätiger Interessenverband für die einzelnen Landesorganisationen tätig wird. In diesen Fällen kann der gemeinsame Träger die Daten in dem Sinn aggregiert zur Eintragung bekanntgeben, dass er beispielsweise die Gesamtzahl aller im Rahmen seiner Organisation tätigen Interessenvertreter sowie die geschätzten Gesamtkosten der Interessenvertretung meldet. Wenn der gemeinsame Träger auch für Landesorganisationen tätig wird, muss er – aufgegliedert nach den einzelnen Landesorganisationen – die Gesamtzahl der dort tätigen Interessenvertreter und die dort angefallenen Kosten der Interessenvertretung bekanntgeben. Er muss in beiden Fällen aber nicht zur Eintragung bekanntgeben, wie viele Interessenvertreter für die einzelnen Unterorganisationen in der Bundeseinrichtung bzw. in den Landeseinrichtungen tätig sind und welche Kosten dort anfallen.

Zum 4. Abschnitt:

Der 4. Abschnitt des vorgesehenen Bundesgesetzes regelt schließlich die speziellen Sanktionen und Maßnahmen für den Fall, dass einzelne gesetzliche Verpflichtungen nicht eingehalten werden. Auch insoweit soll das im Begutachtungsverfahren vorgesehene abgestufte System an Sanktionen vereinfacht werden. Das ändert aber – beispielsweise – nichts daran, dass die zuständige Verwaltungsstrafbehörde die im Einzelfall je nach der Schwere des Gesetzesverstößes adäquate Maßnahme treffen kann und allenfalls auch von der Verhängung einer Strafe absehen kann (vgl. § 21 VStG). Ähnlich verhält es sich bei der Befugnis der Bundesministerin für Justiz, die Streichung bestimmter Träger oder Personen aus dem Lobbying- und Interessenvertretungs-Register zu verfügen (siehe näher § 14 Abs. 2 des Entwurfs).

Zu § 13 LobbyG

§ 13 des Entwurfs sieht für bestimmte Verstöße gegen die „Kardinalpflichten“ des vorgeschlagenen Bundesgesetzes Verwaltungsstrafen vor. Diese Sanktionen sind auf die Wahrnehmung kollektiver Interessen durch die Sozial- und Kollektivvertragspartner und sonstigen Selbstverwaltungskörper oder Interessenverbände sowie Interessenvertreter nicht anzuwenden. Zu den einzelnen Verpflichtungen, deren Verletzung eine Verwaltungsstrafe nach sich ziehen kann, sei auf die Erläuterungen zu § 5 sowie zu den Registrierungspflichten für Lobbying-Unternehmen und Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, verwiesen. Zuständig soll die Bezirksverwaltungsbehörde (Bundespolizeidirektion) sein, in deren Sprengel die Verwaltungsübertretung begangen worden ist (vgl. die §§ 26 f. VStG). Der Rechtszug geht an den jeweiligen Unabhängigen Verwaltungssenat. Die Verwaltungsstrafbehörde soll im Sinn einer Vernetzung der zuständigen Behörden verpflichtet werden, die für das Register zuständige Bundesministerin für Justiz von der Einleitung und dem rechtskräftigen Abschluss oder der Einstellung eines Verwaltungsstrafverfahrens unverzüglich zu verständigen (§ 13 Abs. 2 des Entwurfs).

Zu § 14 LobbyG

§ 14 des Entwurfs sieht als weitere Maßnahme zum Schutz des lautereren Verkehrs und damit letztlich auch zur Durchsetzung der Verpflichtungen aus diesem Bundesgesetz die Möglichkeit einer Streichung aus dem Register vor. Diese Maßnahme erfolgt mit Bescheid der Bundesministerin für Justiz. Auch sie kann sich nicht auf die Sozial- und Kollektivvertragspartner und sonstigen Selbstverwaltungskörper oder Interessenverbände sowie Interessenvertreter beziehen (vgl. § 1 Abs. 2 des Entwurfs). Da mit einer Streichung aus dem Register weitreichende Auswirkungen verbunden sind (siehe § 5 Abs. 1 und 2 des Entwurfs), kommt sie vereinfacht und zusammengefasst nur dann in Betracht, wenn eine massive Pflichtenverletzung vorliegt, die Streichung im Einzelfall erforderlich ist und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleibt. Die Streichung setzt in diesem Sinn zunächst voraus, dass die im Register eingetragene Person (sei es eine juristische Person, sei es eine einzelne natürliche Person) ihre Verhaltenpflichten (nach den §§ 5 ff.) oder ihre Registrierungspflichten (nach den §§ 9 bis 11)

schwerwiegend und nachhaltig verletzt hat. Darüber hinaus muss die Streichung aus dem Register auf Grund der Schwere und Nachhaltigkeit dieser Pflichtenverletzung erforderlich sein. Die Streichung aus dem Register kann überdies nur dann vorgenommen werden, wenn sie keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Erwerbsfähigkeit der betroffenen Person darstellt. Wenn es ausreicht, um die betroffene Person vor weiteren Pflichtverletzungen abzuhalten, kann die Bundesministerin für Justiz nach pflichtgemäßem Ermessen eine solche Maßnahme auch nur androhen.

Die Streichung bzw. deren Androhung soll im Register für einen Zeitraum von drei Jahren angemerket werden. Während dieses Zeitraums ist eine neuerliche Eintragung der „gestrichenen“ Person nicht zulässig.

§ 14 Abs. 3 des Entwurfs verpflichtet die Bundesministerin für Justiz ohne Ermessenspielraum dazu, eine im Register eingetragene Person zu streichen, wenn sie wegen einer bestimmten strafbaren Handlung rechtskräftig verurteilt worden ist, wobei es genügt, dass ihr „nur“ eine „Anstiftung“ zu einer derartigen strafbaren Handlung zur Last gelegt worden ist. Der verurteilten Person steht ein Unternehmen gleich, über das eine Verbandsgeldbuße verhängt worden ist. Es ist unerheblich, ob die strafbare Handlung gegenüber Amtsträgern oder aber Bediensteten oder Beauftragten eines Unternehmens begangen worden sind und ob die strafbare Handlung in Zusammenhang mit einer Lobbying-Tätigkeit steht. Der „Katalog“ der Bestechungsdelikte soll im Hinblick auf das Begutachtungsverfahren erweitert werden.

Eine neuerliche Eintragung in das Register ist in diesen Fällen erst nach dem Ablauf der Tilgungsfrist zulässig. Die Strafgerichte sollen im Sinn der notwendigen Vernetzung die Bundesministerin für Justiz von rechtskräftigen Verurteilungen wegen der in § 14 Abs. 3 des Entwurfs genannten strafbaren Handlungen verständigen.

Zu § 15 LobbyG

Die Verpflichtung zur Registrierung von Lobbying-Unternehmen und ihrer Verträge ist ein Kernpunkt des vorgesehenen Entwurfs. Diese Anforderung bedarf der Begleitung durch andere Maßnahmen. Aus diesen Erwägungen heraus sollen Aufträge, die mit einem nicht in der Abteilung A1 registrierten Lobbying-Unternehmen geschlossen werden oder die nicht in der Abteilung A2 registriert werden, nach § 15 Abs. 1 des Entwurfs zivilrechtlich – absolut – nichtig sein. Das einem Unternehmen für einen solchen Auftrag bereits zugeflossene Entgelt soll zugunsten des Bundes verfallen, sofern der Auftraggeber wissentlich im Hinblick auf die nicht erfolgte Registrierung eine Zahlung geleistet hat. Damit knüpft der Entwurf an die allgemeine Regelung des § 1174 Abs. 1 ABGB an; der Ausdruck „Wissentlichkeit“ ist dahin zu verstehen, dass auch die nicht entschuldbare Unkenntnis des Auftraggebers der Unerlaubtheit den Rückforderungsanspruch ausschließt (vgl. *Lurger in Kletecka/Schauer*, ABGB-ON 1.00 § 1174 Rz 5). Andere Regelungen über den Verfall lässt die vorgeschlagene Bestimmung unberührt.

§ 15 Abs. 2 des Entwurfs sieht darüber hinaus vor, dass die Vereinbarung eines Erfolgshonorars aus einem Lobbying-Auftrag mit einem Lobbying-Unternehmen nichtig sein soll. Auch mit dieser Regelung soll den Zielen des Entwurfs entsprochen werden. Vor allem soll damit verhindert werden, dass das Lobbying-Unternehmen aus einem besonderen finanziellen Anreiz heraus – z. B. zufolge vollständiger oder sehr weitgehender Abhängigkeit des Entgeltes vom angestrebten Ziel – motiviert ist, unlaute und unangemessene Mittel einzusetzen und den Funktionsträger unter Druck zu setzen. Auch ein dem Lobbying-Unternehmen zugeflossenes Erfolgshonorar soll daher zu Gunsten des Bundes verfallen. Die durch Abs. 2 angeordnete Nichtigkeit des Erfolgshonorars erstreckt sich aber nicht auf den Lobbying-Auftrag an sich. Aus den genannten Gründen soll auch die Vereinbarung von Erfolgshonoraren für bestimmte Lobbying-Tätigkeiten im Innenverhältnis zwischen Lobbying-Unternehmen und seinen Lobbyisten sowie zwischen Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, und diesen Unternehmenslobbyisten selbst unwirksam sein.

§ 15 Abs. 3 betrifft diejenigen Vereinbarungen, in denen die Vertragsteile zum Schein und damit im dolosen Zusammenwirken eine Vereinbarung über ein Entgelt treffen, dessen Höhe den Wert der tatsächlich erbrachten Leistungen erheblich übersteigt. Auch in solchen Fällen soll der zivilrechtliche Verfall zu Gunsten des Bundes greifen.

Die Abs. 2 und 3 des § 15 gelten für Lobbying-Aufträge im besonderen Verständnis dieses Bundesgesetzes. Auf andere Auftragsverhältnisse sind sie nicht anzuwenden.

Zu den §§ 16 ff. LobbyG

Das Inkrafttreten soll das erforderliche Übergangsregime in Bezug auf die vertraglichen Pflichten und auch auf das Verwaltungsstrafrecht vorsehen. Für bereits im Lobbying tätige Rechtsträger und Personen soll eine angemessene Übergangsfrist von drei Monaten ab Inkrafttreten für die Registrierung geschaffen werden. Die übrigen vorgesehenen Verhaltenspflichten und Tätigkeitsbeschränkungen sollen ab

Inkrafttreten zur Anwendung kommen. Die verwaltungsstrafrechtlichen Bestimmungen sollen ebenfalls erst nach einer gewissen „Eingewöhnungsphase“ zur Anwendung kommen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Gerichtsgebührengesetzes)

Die vorgesehenen Registrierungsvorschriften werden für das Bundesministerium für Justiz mit einem nicht vernachlässigbaren Aufwand verbunden sein. Er soll durch entsprechende Gebühren abgedeckt werden.