

Bericht

des Justizausschusses

über die Regierungsvorlage (1465 der Beilagen): Bundesgesetz, 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 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 Lobbying betrieben wird.

Der Justizausschuss hat die gegenständliche Regierungsvorlage erstmals in seiner Sitzung am 22. November 2011 in Verhandlung genommen. An der Debatte beteiligten sich außer dem Berichterstatter Abgeordneten Mag. Johann **Maier** die Abgeordneten Mag. Albert **Steinhauser**, Herbert **Scheibner**, Mag. Harald **Stefan**, Dr. Johannes **Jarolim** und der Ausschussobmann Abgeordneter Mag. Heribert **Donnerbauer**. Der vom Abgeordneten Mag. Johann **Maier** gestellte Vertagungsantrag wurde angenommen.

Im Zuge der Wiederaufnahme der Verhandlungen am 11. Jänner 2012 wurde gemäß § 40 Abs. 1 NR-GO einstimmig beschlossen, Sachverständige zu einem Hearing zu laden. Weiters wurde im Sinne des § 37 Abs. 9 NR-GO beschlossen, die Anhörung dieser Auskunftspersonen öffentlich abzuhalten. Als Sachverständige wurden folgende Personen geladen: Andreas **Kovar**, DDr. Hubert **Sickinger**, Sepp **Schellhorn**, Feri **Thierry** und Dr. Armenak **Utudjian**.

Im Zuge der Debatte und des Hearings ergriffen neben den geladenen Auskunftspersonen die Abgeordneten Dr. Peter **Wittmann**, Mag. Albert **Steinhauser**, Otto **Pendl**, Christoph **Hagen**, Dr. Johannes **Jarolim**, Mag. Johann **Maier**, Mag. Harald **Stefan**, Dr. Günther **Kräuter** und Dr. Peter **Fichtenbauer** sowie der Ausschussobmann Abgeordneter Mag. Heribert **Donnerbauer** das Wort.

Ein vom Abgeordneten Franz **Glaser** eingebrachter Antrag auf Vertagung wurde einstimmig angenommen.

Im Zuge der Wiederaufnahme der Verhandlungen am 13. März 2012 ergriffen die Abgeordneten Mag. Johann **Maier**, Mag. Harald **Stefan**, Mag. Albert **Steinhauser** und Gerald **Grosz** das Wort. Nach einer neuerlichen Vertagung wurden die Verhandlungen am 21. Juni 2012 wieder aufgenommen. An der Debatte beteiligten sich die Abgeordneten Mag. Sonja **Stebl-Mühlbacher**, Mag. Albert **Steinhauser**, Gerald **Grosz**, Mag. Peter Michael **Ikrath**, Dr. Johannes **Jarolim**, Dr. Peter **Fichtenbauer** und Mag. Karin **Hagl** sowie der Ausschussobmann Mag. Heribert **Donnerbauer** und die Bundesministerin für Justiz Mag. Dr. Beatrix **Karl**.

Im Zuge der Debatte haben die Abgeordneten Mag. Heribert **Donnerbauer** und Dr. Johannes **Jarolim** einen Abänderungsantrag eingebracht, der wie folgt begründet war:

„Zu Z 1 und 2 (Art. 1 § 1 - Gemeinde- und Städtebund; sonstige Vorschriften):

Mit der „Totalausnahme“ für den Österreichischen Gemeindebund und den Österreichischen Städtebund soll dem besonderen, auch verfassungsrechtlich (Art. 115 Abs. 3 B-VG) abgesicherten Rang dieser Einrichtungen Rechnung getragen werden.

Klargestellt werden soll auch, dass die vorgesehenen Regelungen die schon geltenden gewerbe- und standesrechtlichen Vorschriften nicht berühren.

Zu Z 3 (Art. 1 § 2 Z 3 - behördliches Verfahren):

Die Ausnahme für die Wahrnehmung oder Vertretung der Interessen einer Partei soll präzisiert werden. Sie soll nur in einem gerichtlichen oder verwaltungsbehördlichen Verfahren greifen, also in einem Verfahren, in dem die Behörde mit einem bestimmten „Imperium“ ausgestattet ist. Die Ausnahme soll dagegen nicht allgemein für Vergabeverfahren gelten. Hier sollen die Verhaltens- und Registrierungspflichten des vorgeschlagenen Gesetzes im Allgemeinen Anwendung finden, zumal kein Grund ersichtlich ist, diesen Bereich anders als die Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung zu behandeln und das Anliegen, transparente Verhältnisse zu schaffen, auch im Vergabewesen berechtigt ist. Die vorgesehene Änderung soll aber nichts daran ändern, dass Tätigkeiten, die auf Veranlassung eines Funktionsträgers ausgeübt werden, gemäß § 2 Z 6 LobbyG vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. Das kann auch für besondere Vergabeverfahren wie etwa den wettbewerbsrechtlichen Dialog, der von einem Auftraggeber initiiert wird, bedeutsam sein.

Zu Z 4 (§ 2 Z 4 – rechtsfreundliche Vertretung und Beratung)

Die Regelung stellt auf Grund der Ergebnisse des Experten-Hearings klar, dass die Rechtsberatung und Vertretung durch Angehörige der Rechtsberufe und andere befugte Personen ausgenommen ist. Das entspricht im Wesentlichen dem Konzept der Regierungsvorlage. Die Ausnahme hat nichts mit einem „Anwaltsprivileg“ zu tun, sondern trägt den Besonderheiten der davon erfassten Berufsstände Rechnung.

Zu Z 5 (§ 4 Z 5 – Unternehmenslobbyist)

Nach der Regierungsvorlage sollen nur solche Organe oder Dienstnehmer Unternehmenslobbyisten sein, deren überwiegender Aufgabenbereich Lobbying-Tätigkeiten umfasst. Diese Begriffsbestimmung greift zu kurz. Sie soll auf alle Organe oder Dienstnehmer ausgedehnt werden, zu deren Aufgabenbereich Lobbying-Tätigkeiten für ein Unternehmen oder den Konzern gehören. Eine Ausnahme ist nur dann gerechtfertigt, wenn solche Tätigkeiten ein vernachlässigbar geringes Ausmaß des gesamten Aufgabenbereichs umfassen. Das wird etwa dann der Fall sein, wenn die Lobbying-Tätigkeiten vom Aufwand und der Inanspruchnahme her weniger als fünf Prozent des gesamten Leistungsspektrums des Organs oder Dienstnehmers ausmachen.

Darüber hinaus erfolgt bei der Begriffsbestimmung für den Unternehmenslobbyisten insofern eine Einschränkung, als die Wahrnehmung gesetzlich festgelegter Berufspflichten nicht darunter fällt. So beschreibt beispielsweise § 73 Abs. 1 Arzneimittelgesetz die Berufspflichten von Pharmareferentinnen oder -referenten dahingehend, dass sie in Ausübung ihrer Tätigkeit die Angaben, die die Fachinformation des betreffenden Arzneimittels zu enthalten haben, uneingeschränkt vermitteln müssen. Wenn sie daher in Wahrnehmung dieser gesetzlichen Berufspflicht tätig werden, sollen sie nicht unter die Definition des Unternehmenslobbyisten fallen. Gleiches gilt z. B. für Medizinprodukteberaterinnen und -berater gemäß § 79 Medizinproduktegesetz.

Zu Z 6, 14 und 16 (Art. 1 §§ 5, 13 und 15 Abs. 1 – Tätigkeit ab Bekanntgabe der Eintragung):

Die Regierungsvorlage knüpft die Zulässigkeit der Ausübung von Lobbying-Tätigkeiten an die Eintragung in das Register. Auch darf ein Lobbying-Auftrag erst ab diesem Zeitpunkt ausgeführt werden. Hier empfiehlt es sich zur Erleichterung des Lobbyings bzw. des In-House-Lobbyings, nicht auf die Eintragung im Register, sondern auf die Bekanntgabe zur Eintragung abzustellen. Wenn sich die eigentliche Registrierung verzögert, soll das nicht zu Lasten der im Lobbying Tätigen gehen. Wenn aber

die Eintragung in das Register in weiterer Folge nicht vorgenommen wird oder die eingetragene Person oder der Lobbying-Auftrag gestrichen wird, darf die jeweilige Tätigkeit nicht mehr ausgeübt und der Auftrag nicht mehr ausgeführt werden.

Diese Änderung ist in der Verwaltungsstrafbestimmung des § 13 Abs. 1 Z 1 sowie in der Nichtigkeitsklausel des § 15 Abs. 1 nachzuvollziehen.

Zu Z 7 (§ 6 Z 5 – akzeptierte und rechtmäßige Aktionen)

Bereits in der Regierungsvorlage erfolgt in § 6 Z 5 die Klarstellung, dass gesellschaftlich akzeptierte und rechtmäßige Aktionen keinen unlauteren oder unangemessenen Druck auf Funktionsträger darstellen. Da dies nicht nur auf Interessenvertretungen, sondern auch auf Lobbying-Tätigkeiten zutrifft, ist der Ausdruck „im Rahmen einer Interessenvertretungstätigkeit“ zu streichen.

Zu Z 8 und 9 (Art. 1 §§ 9 und 10 – vereinbarter Aufgabenbereich)

Nach der Regierungsvorlage soll im Register A 2 der „Auftragsgegenstand“ veröffentlicht werden. Gegen eine derart weitgehende Veröffentlichungspflicht, die nach den Erläuterungen den konkreten Vertrag und dessen Details umfassen soll, sind auch im Experten-Hearing erhebliche Bedenken geltend gemacht worden. Dieser Kritik trägt der Ausschuss Rechnung. Die Pflicht zur Veröffentlichung soll nicht den konkreten Vertrag und dessen Details umfassen, sondern den zwischen dem Lobbying-Unternehmen und dem Auftraggeber vereinbarten Aufgabenbereich. Das Lobbying-Unternehmen soll also – anders als die Regierungsvorlage erläutert – nicht bekanntgeben müssen, dass es „die wirtschaftlichen Interessen der X AG zur Vermeidung von Investitionsaufwand mit dem Y-Gesetz“ vertritt. Es genügt, wenn allgemein und abstrakt darauf verwiesen wird, dass dem Lobbying-Unternehmen die Vertretung der Interessen des Auftraggebers im Zusammenhang in bestimmten Sachbereichen (die – um im Beispiel der Regierungsvorlage zu bleiben – unter anderem auch vom Y-Gesetz abgedeckt werden) obliegt. Die notwendige Transparenz ergibt sich auch bereits aus einem solchen Hinweis. Diese Lösung vermeidet es darüber hinaus, dass Auftraggeber wegen der Befürchtung, ihre Aufträge könnten öffentlich werden, vor der Beauftragung von Lobbying-Unternehmen zurückschrecken und ihre Interessen anderweitig (und intransparent) verfolgen.

Zu Z 10 (Art. 1 § 12 Abs. 1 Z 2 – Angabe der gesetzlichen Grundlage)

Für Selbstverwaltungskörper genügt es, wenn deren gesetzliche Grundlage angegeben wird. Aus dem Gesetz kann der Interessierte den Aufgabenbereich solcher Einrichtungen ablesen.

Zu Z 11 und 12 (Art. 1 § 12 Abs. 1 Z 5 und Abs 2 Z 5 – sonstiges Kontrollorgan)

Die Änderung berücksichtigt den Umstand, dass verschiedene Interessenverbände oder Selbstverwaltungskörper über besondere Kontrollorgane auf statutarischer oder gesetzlicher Grundlage verfügen. Die Beiziehung eines Rechnungs- oder Abschlussprüfers wäre in diesen Fällen überschießend.

Zu Z 13 (Art. 1 § 12 Abs. 4 – Eintragung in einem Link)

Auch diese Änderung dient der Klarstellung. Die „Sammleintragung“ für verschiedene Selbstverwaltungskörper oder Interessenverbände kann in einer Bekanntgabe zur Eintragung erfolgen. Es soll also ausreichen, wenn beispielsweise die Wirtschaftskammer Österreich einen Link legt, über den auf sämtliche Landeskammern und „Unterorganisationen“ im Bund wie in den Ländern verwiesen wird.

Zu Z 14 (Art. 1 § 14 Abs. 3 – Zitatanpassung)

Die Änderung berücksichtigt die geplanten Änderungen im Korruptionsstrafrecht.

Zu Z 16 (§ 15 Abs. 1 und 2)

Was die Vereinbarung eines Erfolgshonorars betrifft, so empfiehlt sich nach Auffassung des Ausschusses eine Differenzierung: Für Lobbying-Tätigkeiten, die allgemein auf den Abschluss eines Vertrages mit dem Bund, einem Land, einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband abzielen, soll die Vereinbarung eines solchen Erfolgshonorars unabhängig von dessen Höhe nichtig sein. Diese Sanktion soll Fehlanreize in der Privatwirtschaftsverwaltung der öffentlichen Hand entgegenwirken. In anderen Bereichen soll die Vereinbarung eines Erfolgshonorars insoweit nichtig sein, als dieses Honorar in einem unangemessenen Verhältnis zur Höhe des sonstigen Entgelts steht. Davon kann im Allgemeinen dann ausgegangen werden, wenn das Erfolgshonorar mehr als ein Fünftel des sonstigen Auftragsentgelts ausmacht.

Klargestellt sei an dieser Stelle auch, dass eine Beteiligung der Mitarbeiter eines Unternehmens an dessen wirtschaftlichem Erfolg kein verbotenes Erfolgshonorar ist, wenn sich diese Beteiligung nicht auf ein bestimmtes Vorhaben bezieht. Ein „Jahresbonus“ oder eine sonstige nicht auf den Einzelfall bezogene Vergütung wird daher weiterhin zulässig sein.

Zu Z 17 und 18 (Art. 1 § 16 und Art. VI Z 48 GGG – Inkrafttreten)

Die Neuregelungen sollen mit entsprechenden Übergangsfristen mit 1. Jänner 2013 in Kraft treten.“

Bei der Abstimmung wurde der in der Regierungsvorlage enthaltene Gesetzentwurf unter Berücksichtigung des oben erwähnten Abänderungsantrages der Abgeordneten Mag. Heribert Donnerbauer und Dr. Johannes Jarolim mit Stimmenmehrheit (**dafür:** S, V, **dagegen:** F, G, B) beschlossen.

Ferner beschloss der Justizausschuss mit Stimmenmehrheit (**dafür:** S, V, F, **dagegen:** G, B) folgende Feststellungen:

Der Justizausschuss geht davon aus, dass die Tätigkeit von Handelsvertretern im Allgemeinen nicht als Lobbying-Tätigkeit angesehen werden kann, zumal sie in der Regel durch die Präsentation ihres Angebots, die Vertretung des Geschäftsherrn und die üblichen Aquisitionspraktiken nicht unmittelbar Einfluss auf einen Beschaffungsvorgang nehmen. Ganz allgemein werden ja auch die Unterbreitung eines Angebots und Vertragsverhandlungen noch nicht als „unmittelbare Einflussnahme“ auf eine Entscheidung der öffentlichen Hand anzusehen sein.

Der Justizausschuss geht weiters davon aus, dass die Ausnahme des § 1 Abs. 2 des Entwurfs nur für Einrichtungen in Betracht kommt, deren Kollektivvertragsfähigkeit nach den Bestimmungen des § 4 des Arbeitsverfassungsgesetzes feststeht.

Zur Vollziehung der Verwaltungsstrafbestimmungen des § 13 geht der Justizausschuss davon aus, dass hierzu die Bezirksverwaltungsbehörden sowie in Städten mit eigenem Statut und in Wien die jeweiligen Magistrate berufen sind.

Der Justizausschuss hält weiters fest, dass die Vereinbarung eines nach § 15 Abs. 2 nichtigen Erfolgshonorars gegebenenfalls die Tatbestände des § 153 StGB (Untreue) bzw. des Korruptionsstrafrechts (§§ 304 ff. StGB) erfüllen könnte. Darüber hinaus entfaltet nach Auffassung des Justizausschusses die Nichtigkeits- und Verfallsdrohung der Regierungsvorlage derart weitreichende Präventivwirkungen, dass es nicht geboten ist, hier eine gesonderte Strafbestimmung vorzusehen.

Wie sich bereits im Gesetzgebungsverfahren gezeigt hat, wird das vorliegende Vorhaben bei allem Bemühen, einfache und verständliche Regelungen vorzusehen, doch in der Vollziehung Fragen und Verständnisschwierigkeiten aufwerfen. Hier geht der Justizausschuss davon aus, dass mit dem Bundesministerium für Justiz ergänzend zur Verfügung zu stellenden Ressourcen auch eine Clearingstelle zur Beantwortung von Anfragen und Auskünften geschaffen werden kann.

Letztlich wird eine Lösung zu suchen sein, mit der den im Lobbying- und Interessenvertretungs-Register aufscheinenden Personen ein erleichterter Zugang zum Parlament und zu anderen Vertretungskörpern verschafft werden kann.

Zur Berichterstatlerin für den Nationalrat wurde Abgeordnete Mag. Sonja **Steißl-Mühlbacher** gewählt.

Als Ergebnis seiner Beratungen stellt der Justizausschuss somit den **Antrag**, der Nationalrat wolle dem **angeschlossenen Gesetzentwurf** die verfassungsmäßige Zustimmung erteilen.

Wien, 2012 06 21

Mag. Sonja Steißl-Mühlbacher

Berichterstatlerin

Mag. Heribert Donnerbauer

Obmann