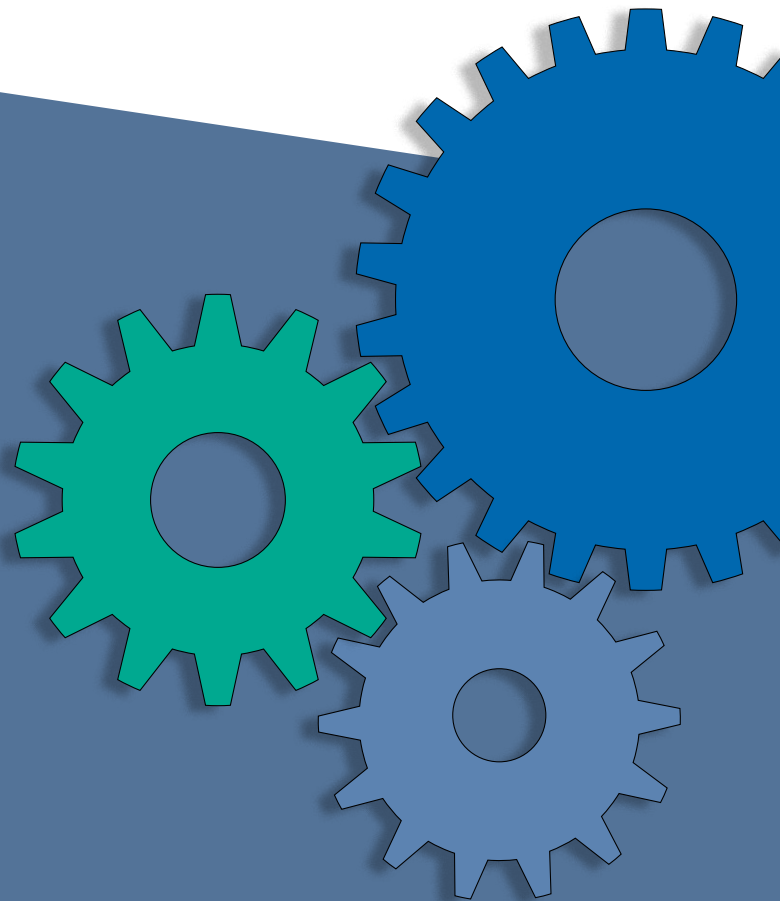




TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

AUSTRIAN CHAPTER

VEREIN ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG



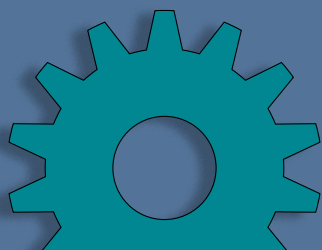
Lobbying

in

Österreich

WER VERTRITT WESSEN INTERESSEN?

WAS DÜRFEN WIR DARÜBER WISSEN?



Herausgeber:

**Transparency International –
Austrian Chapter**

Vorsitzende: Prof. Eva Geiblinger

Autor: Mag. Magdalena Reinberg-Leibel

Veröffentlicht: Dezember 2014

© Transparency International –
Austrian Chapter 2014.

Alle Rechte vorbehalten.

Transparency International (TI)

ist eine gemeinnützige, parteipolitisch unabhängige Bewegung von gleichgesinnten Menschen aus aller Welt, die sich dem globalen Kampf gegen die Korruption verschrieben haben. TI wurde 1993 in Berlin gegründet. Das Internationale Sekretariat von Transparency International trägt die globale Arbeit der Organisation. Es unterstützt und koordiniert die Arbeit der Nationalen Chapter, die heute in über 100 Ländern eigenständig tätig sind.

Transparency International – Austrian Chapter (TI-AC)

hat sich zum Ziel gesetzt, das allgemeine Bewusstsein gegen Korruption und für Transparenz in Österreich zu sensibilisieren, sowie einschlägige Maßnahmen und Reformen zu mobilisieren. TI-AC ist ein politisch und institutionell unabhängiger, gemeinnütziger Verein.

Weiterführende Informationen zu unserer Arbeit finden Sie unter: www.ti-austria.at

Dieser Bericht ist Teil des internationalen Projekts „Lifting the Lid on Lobbying: Taking Secrecy out of Politics in Europe“. Das Projekt wird von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt. Der Bericht reflektiert die Ansichten des Herausgebers. Die Kommission kann nicht für die Inhalte des Berichts verantwortlich gemacht werden.



Co-funded by the Prevention of and Fight against
Crime Programme of the European Union



INHALT

1	Zusammenfassung und Forderungen	2
2	Einleitende Worte – „Aus für Ausnahmen!“	4
3	Die österreichische Lobbyinglandschaft	6
3.a	„Soziale Partnerschaft oder Freunderlwirtschaft?“ – eine kurze Geschichte des Lobbyings in Österreich	6
	„Dürfen’s denn das?“ – Aktuelle Rechtslage	8
3.b	„Wer macht denn sowas?“ – Intensität und Ausmaß von Lobbying	10
3.c	„Ich bin Lobbyist“ – Kulturelles Verständnis von Lobbying	12
3.d	„Aufgepasst!“ – Selbstregulierung der Branche	13
3.e	Watchdogs oder Handlanger? – Die Rolle von Medien und Zivilgesellschaft	14
4	Lobbying regulieren: Transparenz, Integrität und gleiche Zugangschancen	15
4.a	Für mehr Transparenz	15
4.b	Integrität fördern	17
4.c	Gleiche Zugangschancen	19
5	Literatur	20

1. ZUSAMMENFASSUNG UND FORDERUNGEN

Lobbying ist ein Schlagwort, das in Österreich noch immer negativ mit Einflussnahme hinter verschlossenen Türen verbunden wird. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, denn der ständige Informationsaustausch zwischen Verbänden, Unternehmen und Interessengruppen auf der einen Seite und Politik, Parlament und Verwaltung auf der anderen Seite ist wichtiger Bestandteil eines demokratischen Systems.

Der Grundgedanke von Lobbying und Interessenvertretung ist die Mitbestimmung, Mitsprache und Beteiligung der Menschen und Organisationen, die von gesellschaftlichen oder anderen Entscheidungen oder Entwicklungen betroffen sind. Doch diese Mitsprache muss hinreichend offen und transparent stattfinden.

Seit 1.1.2013 ist erstmals ein Lobbying- und Interessenvertretungsgesetz in Österreich in Kraft – bedingt durch die Entwicklungen der letzten Jahre, in denen das seit Neuerrichtung der Republik nach dem 2. Weltkrieg vorherrschende System der Sozialpartnerschaft zunehmend Konkurrenz durch „klassisches“ Lobbying erhalten hat.

Positiv sind auf jeden Fall die Einrichtung des Lobbying-Registers und das ausdrückliche Verbot der Ausübung einer Tätigkeit als Lobbyist für öffentlich Bedienstete und Politiker.

Dennoch gibt es noch einigen Handlungsbedarf – sowohl was die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Lobbying anlangt, als auch das Umfeld betreffend, in welchem Lobbying stattfindet.

Auch Lobbyisten selbst beklagen die mangelnde Transparenz des derzeitigen Systems und weisen auf dringend notwendige Nachbesserungen hin – die beiden Interessenvertretungen für Lobbyisten in Österreich fordern übereinstimmend Verschärfungen.

Im Rahmen des Transparenzpakets, welches 2012 auch das Lobbying- und Interessenvertretungsgesetz beinhaltete, gab es zwar einige Verbesserungen in den Bereichen Antikorruption und Parteienfinanzierung. Doch in zahlreichen Randbereichen gibt es nach wie vor Transparenzmängel und Lücken, wie zum Beispiel bei Informationsfreiheit und den zuständigen Aufsichtsbehörden, die nicht zuletzt aufgrund von mangelndem Personal straucheln, um fristgerecht ihren Aufsichtspflichten nachzukommen.

Transparency International – Austrian Chapter fordert daher eine Überarbeitung von Lobbying-Gesetz und -Register unter folgenden Gesichtspunkten:

- **Einsicht ins Lobbyisten-Register:**

Die interessierte Öffentlichkeit hat de facto keine Einsicht in das Lobbyisten-Register. Die Möglichkeit, Kenntnis zu erlangen, wer, wann, bei wem, wofür und gegen welchen Betrag lobbyiert hat, ist in der gegenwärtigen Form des Registers praktisch ausgeschlossen, sodass das Lobbyisten-Register diesbezüglich keine ausreichende Transparenz verschafft.



- **Gleichstellung aller Lobbying**

- **Betreibenden:**

- Viele Gruppen, die Lobbying betreiben, sind zur Gänze von den Regelungen des Gesetzes ausgenommen, wie z.B. Sozialversicherungsträger und anerkannte Religionsgemeinschaften; andere sind weitgehend ausgenommen, insbesondere von den Strafbestimmungen für den Fall des Zuwiderhandelns. Wenn tatsächlich Transparenz in der österreichischen Lobbying-Szene geschaffen werden soll, wäre es vonnöten, hier Gleichheit aller Lobbying Betreibenden zu schaffen. Beurteilungskriterium soll allein die Tätigkeit selbst, und nicht die Stellung oder Funktion des Lobbyisten sein.

- **Effektive Kontrollmechanismen:**

- Fast zwei Jahre nach Einführung des Lobbying-Registers weist dieses klare Lücken auf. Bislang wurden auch noch keine der im Gesetz vorgesehenen Sanktionen umgesetzt – einerseits aufgrund der dezidierten Ausnahme von zwei der vier im Gesetz definierten Gruppen von jeglichen Sanktionen, andererseits fehlt es an Kontrollmechanismen.

- **Beidseitige Offenlegungspflichten:**

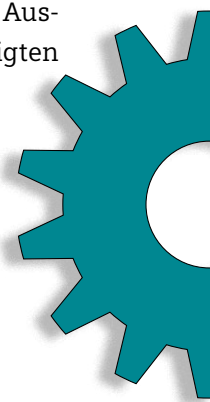
- Das Lobbying-Register ist zwar ein erster Schritt in Richtung Transparenz auf Seiten der Lobbyisten. Umgekehrt gibt es aber keinerlei Offenlegungspflichten für die Lobbyierten – auch in den diversen Codes of Conduct für den öffentlichen Dienst findet der Umgang mit Lobbyisten keine Erwähnung.

- **Keine Schlupflöcher mehr:**

- Zwar verbietet das Lobbying-Gesetz Politikern und öffentlich Bediensteten die Tätigkeit für eine Lobbying-Agentur oder als selbständiger Lobbyist; eine Nebentätigkeit in einem privatwirtschaftlichen Betrieb ist jedoch (meldepflichtig) erlaubt – auch in dessen PR- bzw. Lobbying-Abteilung. Hier gilt es, Gesetzeslücken zu schließen.

- **„Cooling-off“-Phase für Politiker:**

- Derzeit gibt es in Österreich keinerlei verpflichtende „Cooling-off-Phase“ für Politiker und Beamte vor deren Wechsel von der Politik in die Wirtschaft. Firmen können also gezielt Minister und Ministerinnen, aber auch hohe Beamte und Beamtinnen anwerben, damit sie in ihrer neuen Position bei der Regierung für ihren Arbeitgeber lobbyieren. Transparency International – Austrian Chapter fordert eine Wartezeit von mindestens einem Jahr vor dem Wechsel in ein Unternehmen, wenn ein Zusammenhang zwischen der bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht.



2. „AUS FÜR AUSNAHMEN!“ – EINLEITENDE WORTE

Transparency International (TI) hat sich mit dem in 19 EU-Ländern stattfindenden Forschungsprojekt „Lifting the Lid on Lobbying – Taking Secrecy out of Politics in Europe“ zum Ziel gesetzt, nicht nur ein Bild der derzeitigen europäischen Lobbying-Landschaft zu schaffen, sondern einen Beitrag zu transparenterem und verantwortungsvollerem Lobbying sowohl auf EU-Ebene als auch in den einzelnen teilnehmenden Mitgliedsstaaten zu leisten.

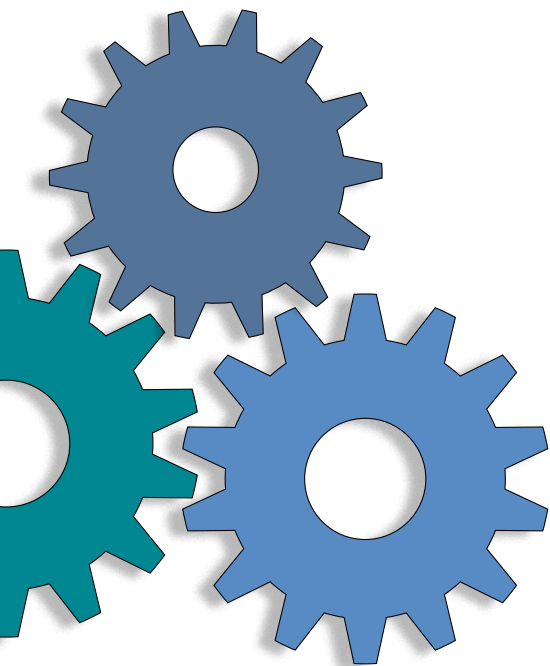
TI definiert Lobbying als direkte oder indirekte Kommunikation mit Amtsträgern, politischen Entscheidungsträgern oder Repräsentanten zum Zweck der Einflussnahme auf Entscheidungen, die durch eine oder im Namen einer Interessengruppe getätigt werden.

Als Lobbyisten gelten alle, die berufsmäßig oder ehrenamtlich, im eigenen Interesse oder im Auftrag anderer wiederkehrend auf die Gesetzgebung in weiterem Sinne Einfluss ausüben – oder versuchen, auszuüben – und zu diesem Zweck Kontakte mit Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen, Funktionsträgern der Parteien, Regierungsmitgliedern sowie Mitgliedern der Ministerien und Verwaltungseinrichtungen etc. suchen, herstellen und pflegen.

In den Jahren als Vorstandsmitglied eines internationalen Konzerns zeichnete ich unter anderem für „Governmental and Industrial Relations“ verantwortlich. Lobbying war eine von fachlichen Inhalten getragene Management-Aufgabe ohne unseriösen Beigeschmack.

In den vergangenen Jahren wurde das Thema verstärkt mit Skandalen in Zusammenhang gebracht. Der Begriff „Lobbying“ gleitet immer mehr ab und wird inzwischen in einem Atemzug mit „Mauschelei“, „Freunderlwirtschaft“ und Einflussnahme hinter verschlossenen Türen genannt. Diese Entwicklung ist besorgniserregend, denn ein ganzer Berufsstand leidet unter diesem negativen Image, verursacht durch ein paar „schwarze Schafe“.

Lobbying ist nicht gleich Korruption, kann aber in diese abgleiten. Hier geht es um Fragen der Transparenz für die Öffentlichkeit. Der Grundgedanke der Interessenvertretung ist Mitbestimmung, Mitsprache und Beteiligung von Bürgern und Organisationen, die von gesellschaftlichen Entwicklungen und/oder politischen Entscheidungen betroffen sind.



Aber Interessenvertretung muss hinreichend offen und transparent stattfinden, damit die Interessen der Schwachen genauso gehört werden können wie die der Mächtigen. Die Chance eines jeden Bürgers, seine Interessen im politischen Prozess berücksichtigt zu sehen, darf weder direkt noch indirekt von seinen finanziellen Möglichkeiten abhängen.

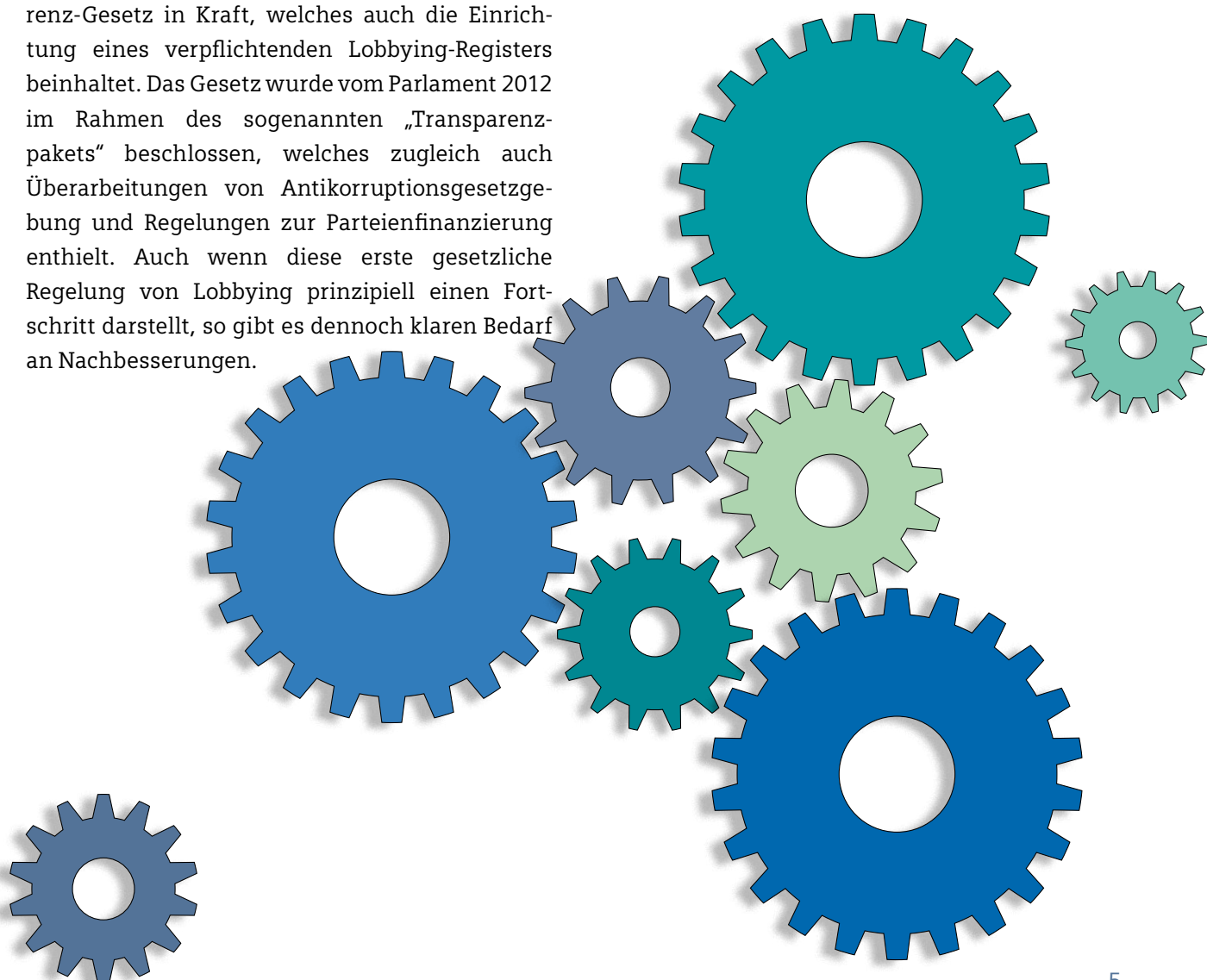
Seit fast zwei Jahren ist das österreichische Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz in Kraft, welches auch die Einrichtung eines verpflichtenden Lobbying-Registers beinhaltet. Das Gesetz wurde vom Parlament 2012 im Rahmen des sogenannten „Transparenzpakets“ beschlossen, welches zugleich auch Überarbeitungen von Antikorruptionsgesetzgebung und Regelungen zur Parteienfinanzierung enthielt. Auch wenn diese erste gesetzliche Regelung von Lobbying prinzipiell einen Fortschritt darstellt, so gibt es dennoch klaren Bedarf an Nachbesserungen.

In der Verantwortung stehen Parlamentarier, Beamte und Lobbyisten. Ihr Reden und Handeln muss geprägt sein von Transparenz und Integrität.

Prof. Eva Geiblinger

Vorstandsvorsitzende

Transparency International – Austrian Chapter



3. DIE ÖSTERREICHISCHE LOBBYINGLANDSCHAFT

3.a „SOZIALE PARTNERSCHAFT ODER FREUNDERLWIRTSCHAFT?“ – EINE KURZE GESCHICHTE DES LOBBYINGS IN ÖSTERREICH

Artikel 1 der österreichischen Verfassung bestimmt: „Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus.“ Die österreichische Demokratie ist mittelbar (das Volk wirkt durch gewählte Vertreter an der Willensbildung des Staates mit) und parlamentarisch (die Abgeordneten sind an keine Aufträge gebunden; man spricht vom „freien Mandat“). Als Bundesstaat ist Österreich gegliedert in Bund und neun Bundesländer: Bund und Länder haben eigene Gesetzgebung und Vollziehung, wirken aber (durch Bundesrat bzw. Bundesregierung) jeweils an der Gesetzgebung des anderen mit. Auch in der Verwaltung ist gegenseitige Mitwirkung (der Länder an der Verwaltung des Bundes durch die mittelbare Bundesverwaltung sowie des Bundes an der Verwaltung der Länder durch die mittelbare Landesverwaltung) vorgesehen. Bund und Länder haben jeweils eigene Finanzwirtschaften.¹

Ein Blick auf die österreichische Lobbyinglandschaft wird daher sowohl Bund als auch Länder berücksichtigen müssen – und auch in der Lobbying-Gesetzgebung sollten beide Ebenen beachtet werden. Um näher auf die Geschichte von Lobbying in Österreich einzugehen, ist es darüber hinaus notwendig, kurz das Österreich-spezifische System der Sozialpartnerschaft zu erklären:

... ein breites und vielschichtiges Netzwerk von institutionalisierten, formellen oder informellen Interaktionen zwischen den großen Dachverbänden sowie zwischen diesen und der Regierung...²

Nach dem zweiten Weltkrieg bildete sich im Rahmen der Zusammenarbeit der politischen Kräfte zum Aufbau des Landes ein System des Korporatismus, also der Einbeziehung großer Organisationen, um staatliche Entscheidungen zu treffen, in welchem eine enge Verknüpfung zwischen Regierung, Parlament und Verbänden entstand. Dominierende Interessensvertretungen sind Wirtschafts-, Arbeiter- und Landwirtschaftskammer sowie der Gewerkschaftsbund.

Die Aufgaben der Sozialpartner im politischen Entscheidungsfindungsprozess sind denen der Lobbyisten sehr ähnlich: Beratung und Begutachtungen von Ministerialentwürfen und Verordnungen, sowie Vorbereitung von Entscheidungsgrundlagen, Verordnungen und Gesetzen.³ Wie sehr die Sozialpartner an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen mitwirken, ist stark vom jeweiligen Themenbereich abhängig.

Sozialpartnerschaft ist weder in der Verfassung noch in einem eigenen Gesetz verankert, sondern beruht auf Freiwilligkeit. Sie wird zu einem beträchtlichen Teil auf informellem Weg, in durchwegs vertraulicher, der Öffentlichkeit wenig zugänglicher Weise realisiert.⁴

¹ Vgl. Frank, S. 4ff.

² Bareis, S. 13

³ Bareis, S. 20

⁴ Vgl. www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oesterreich/staat-und-politik/sozialpartnerschaft.html

Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union 1995 haben sich die Rahmenbedingungen für Interessenverbände langsam, aber stetig verändert: Wenn Entscheidungsprozesse direkt auf EU-Ebene stattfinden, sind dazu keine Vereinbarungen auf nationaler Ebene mehr nötig. Dementsprechend kam es zu einem Rückgang des Einflusses der Sozialpartner, während die Bedeutung von „strategischem Lobbyismus“, sprich gezielten, professionellen Lobbying-Aktivitäten, zunimmt.⁵

2011, im Anschluss an den „Fall Strasser“, wurden vom Justizministerium erste Schritte gesetzt, um im Rahmen des „Transparenzpakets 2012“ erstmals auch eine neue Lobbying-Gesetzgebung und ein Lobbying-Register einzuführen. Diese traten mit 1.1.2013 in Kraft. Besonders intensiv wurde von den Regierungsparteien im Vorfeld diskutiert, ob beispielsweise auch Kammern und Interessensverbände unter das neue Gesetz fallen sollen – im finalen Gesetzestext sind sie nun von den Sanktionen ausgenommen, weshalb das endgültige Gesetz auch als „windelweicher Kompromiss“⁶ bezeichnet wurde.

CASE STUDY:

DIE „CASH FOR LAWS“-AFFÄRE / FALL STRASSER

Am 12. März 2011 wird in Österreich publik, dass Ernst Strasser, zu diesem Zeitpunkt Leiter der ÖVP-Delegation im europäischen Parlament, im Jahr 2010 gegenüber Journalisten der „Sunday Times“, die sich als Lobbyisten ausgaben, zugesagt haben soll, Gesetzesänderungsvorschläge im EU-Parlament für diese einzubringen. Als Gegenleistung wurden in den heimlich mitgefilmten Gesprächen ein jährliches Honorar von 100.000 € und Aufsichtsratsjobs vereinbart. Im Video erklärte der EU-Parlamentarier unter anderem „of course I’m a lobbyist“, und dass er bereits für 5 Kunden um 100.000 € pro Jahr aktiv sei.⁷

Der Politiker dementiert die Vorwürfe – er habe nur mitgespielt, um die Machenschaften der beiden Lobbyisten aufdecken und zur Anzeige bringen zu können. In den folgenden Wochen nehmen die Korruptionsstaatsanwaltschaft und wenig später OLAF Ermittlungen auf, Strasser tritt zurück.

Der Fall führt in weiterer Folge aufgrund der öffentlichen Empörung in Österreich zum „Transparenzpaket“ 2012, welches auch das erste Lobbyinggesetz und das seit 1.1.2013 in Kraft befindliche Lobbying-Register enthält.

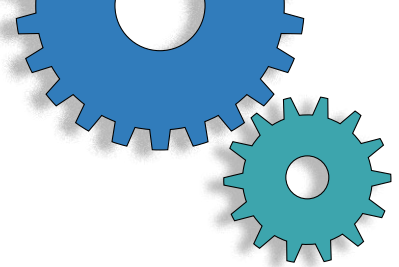
2013 wird Strasser wegen Bestechlichkeit zu vier Jahren Haft verurteilt – das Urteil wird aber vom Obersten Gerichtshof wegen eines Formalfehlers aufgehoben und an die erste Instanz zurückverwiesen. In der Neuauflage des Prozesses kam es 2014 zu einem erneuten Schuldspruch, aber einer Reduktion der Strafe auf dreieinhalb Jahre. Am 13.10.2014 bestätigte der Oberste Gerichtshof das Urteil, reduzierte jedoch das Strafmaß ein weiteres Mal auf nun drei Jahre.

⁵ Bareis, S. 20f.

⁶ <http://derstandard.at/1317019955141/>

Lobbyisten-Gesetz-Von-Gaunern-Goennern-gestregenen-Gesetzen

⁷ Vgl. <http://orf.at/stories/2153074/2152245/>



„DÜRFEN’S DENN DAS?“ – AKTUELLE RECHTSLAGE

Im österreichischen Strafrecht sind sowohl das Fordern als auch das Versprechen eines Vorteils für die pflichtgemäße oder pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts strafbar, wie von UNCAC⁸ und Europarat⁹ gefordert. § 308 StGB regelt darüber hinaus die „verbotene Intervention“:

Wer für sich oder einen Dritten dafür einen Vorteil fordert/ anbietet, gewährt oder verspricht/sich versprechen lässt, dass er einen ungebührlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung eines Amtsträgers oder Schiedsrichters nehme, macht sich strafbar¹⁰.

SEIT DEM 1.1.2013 GIBT ES EIN LOBBYING-REGISTER IN ÖSTERREICH. DIE EINTRAGUNG VOR AUFNAHME DER LOBBYING-TÄTIGKEIT IST FÜR FOLGENDE VIER GRUPPEN VERPFLICHTEND¹¹:

- | | |
|---|--|
| <p>(a) Lobbying-Unternehmen:
Unternehmen, die entgeltlich Lobbying-Aufträge für einen Dritten ausführen</p> <p>(b) Unternehmen:
Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, sofern sie mehr als 5% Lobbying-Tätigkeit ausführen</p> <p>(c) Selbstverwaltungskörper:
Gesetzlich eingerichtete berufliche Interessenvertretungen und andere gesetzlich eingerichtete Selbstverwaltungskörper, z.B. Wirtschafts- und Arbeiterkammer, Fachverbände ...
sofern Interessenvertretung alleinige oder zumindest überwiegende Tätigkeit ist</p> | <p>(d) Interessenverbände:
Privatrechtlicher Zusammenschluss von Personen, sofern Interessenvertretung alleinige oder zumindest überwiegende Tätigkeit ist, z.B. Mitgliederverbände, NGOs (mit Einschränkungen)</p> <p>Folgende Gruppen sind vollständig vom Anwendungsbereich des Lobbying-Gesetzes (und der Eintragung ins Register) ausgenommen:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Politische Parteien und ihre Vorfeldorganisationen■ Religionsgemeinschaften■ Österreichischer Städte- und Gemeindebund |
|---|--|

⁸ United Nations Convention Against Corruption – von Österreich 2006 ratifiziert.

⁹ Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption – von Österreich 2000 unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

¹⁰ Vgl. www.jusline.at/308_StGB.html

¹¹ 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;

Download unter: www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/I_01465/index.shtml



- die Sozialversicherungsträger sowie deren Hauptverband
- Interessenverbände, die keine Dienstnehmer für Lobbying beschäftigen.

Darüber hinaus werden die folgenden Tätigkeiten explizit nicht vom Lobbying-Gesetz erfasst:

- Tätigkeiten von Funktionsträgern
- Vertretung durch Rechtsanwälte, Notare, Wirtschaftstreuhänder, Vereinssachwalter, Patientenanwälte, Schuldnerberater
- Wahrnehmung nicht-unternehmerischer eigener Interessen
- Wahrnehmung/Vertretung der Interessen einer Partei in einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren
- Außenpolitische Interessen
- Tätigkeiten auf Veranlassung eines Funktionsträgers (z.B. Teilnahme an einer Expertengruppe nach Einladung)

Wer nicht zu den ausgenommenen Gruppen gehört, muss bei Eintragung ins Register folgende Daten bekannt geben:

- (a) **Lobbying-Unternehmen:**
Grunddaten, Verhaltenskodex, Namen der Lobbyisten, Aufträge, Auftraggeber, Aufgabenbereich
- (b) **Unternehmenslobbyisten:**
Grunddaten, Verhaltenskodex, Namen der im Unternehmen tätigen Lobbyisten, Information, ob der jährliche Aufwand für Lobbying 100.000 € übersteigt
- (c) **Selbstverwaltungskörper:**
Grunddaten, Anzahl der Interessenvertreter, geschätzte Kosten für Interessenvertretung
- (d) **Interessenvertreter:**
Grunddaten, Anzahl der beschäftigten Interessenvertreter, geschätzte Kosten

Was die Gesetzgebung rund um Informationsfreiheit in Österreich betrifft, gibt es zwar das Auskunftspflichtgesetz auf Bundesebene bzw. das Auskunftspflicht-Grundgesetz auf Ebene der Bundesländer, jedoch keinen Anspruch auf Akteneinsicht wie beispielsweise in Deutschland. Im Gegenteil ist Österreich das einzige Land innerhalb der EU, in welchem das „Amtsgeheimnis“ im Verfassungsrang steht. In den letzten Jahren haben sich einige Initiativen gebildet, deren Ziel die Verbesserung der Informationsfreiheit ist.¹² Im März 2014 wurde ein erster Entwurf eines neuen

Informationsfreiheitsgesetzes zur Begutachtung vorgelegt. Befürworter wie Kritiker zeigten sich unzufrieden: Den Behörden ging der neue Entwurf zu weit, den Kritikern der derzeitigen Situation nicht weit genug¹³.

Bei der Parteienfinanzierung ist Österreich schon etliche Schritte weiter. Seit 1. Juli 2012 sind politische Parteien verpflichtet, Spenden, deren Gesamtbetrag in einem Kalenderjahr mehr als 3.500€ ausmacht, unter Angabe des Spenders auszuweisen. Spenden über 50.000€ sind dem

¹² Z.B. www.transparenzgesetz.at, www.informationsfreiheit.at oder die Arbeitsgruppe Informationsfreiheitsgesetz der Open Knowledge Foundation Austria www.okfn.at/arbeitsgruppen/ifg

¹³ Vgl. <http://derstandard.at/1399507043139/Aemter-wollen-weiterhin-schweigen-duerfen>

Rechnungshof zu melden. Geregelt ist auch, von wem Parteien keine Spenden annehmen dürfen, wie zum Beispiel parlamentarischen Klubs, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Unternehmen und Einrichtungen, an denen die öffentliche Hand mit mindestens 25 Prozent beteiligt ist etc. Ebenfalls verboten sind Spenden als Gegenleistung für bestimmte Vorteile. Im Verhaltenskodex der Österreichischen Public Affairs Vereinigung wird festgehalten:

ÖPAV-Mitglieder üben zur Artikulation und Verfolgung von Interessen keinen unlauteren, unsachlichen, unangemessenen oder ungesetzlichen Einfluss auf Funktionsträger aus, insbesondere weder durch direkte noch indirekte finanzielle oder sonstige materielle Anreize.¹⁴

3.b „WER MACHT DENN SOWAS?“ – INTENSITÄT UND AUSMASS VON LOBBYING

Das österreichische Lobbying- und Interessenvertretungsregister umfasste am 29.9.2014, fast zwei Jahre nach seiner Einführung, 245 Einträge von Firmen, Unternehmen und anderen Interessenvertretern.¹⁵ Für die Öffentlichkeit zugänglich sind jedoch nur der Firmenname sowie die Namen der (in den Gruppen A – Lobbying-Unternehmen und B – Unternehmen) für die jeweilige Firma eingetragenen Lobbyisten. Bei den Gruppen C (Selbstverwaltungskörper) und D (Interessensverbände) ist nur der Name der registrierten Institution einsehbar.

Es wird davon ausgegangen, dass in Österreich etwa 3000–4000 Menschen beruflich Lobbying betreiben – davon rund 60% in den Kammern. Geschätzte 15% sind für bzw. in Unternehmen tätig, weitere 15% für Verbände und die verbliebenen 5–10% selbständig tätige „Agenturlobbyisten“.¹⁶

Eine 2014 durchgeführte Umfrage unter 357 Mitgliedern des Wirtschaftsforums der Führungskräfte (WdF) ergab, dass 62,2% der befragten österreichischen Unternehmen Interessensvertretung betreiben – durch eigene Mitarbeiter, Verbände oder externe Beratungsunternehmen.¹⁷ Offizielle Zahlen, abgesehen vom Lobbying-Register, das nur minimale Informationen öffentlich zugänglich macht, gibt es nicht.

Dementsprechend gibt es auch keine offiziellen Zahlen, wieviel in Österreich jährlich für Lobbying ausgegeben wird.

¹⁴ www.oepav.at/de/verhaltenskodex/

¹⁵ www.lobbyreg.justiz.gv.at/

¹⁶ Schickinger, S. 31

¹⁷ Vgl. <https://www.wdf.at/content/site/home/blitzumfrage/index.html> bzw. www.publicaffairs.cc/lobbyingstudie-2014/

Zwar müssen Lobbying-Agenturen im Rahmen des Lobbying-Registers melden, ob im Vorjahr mehr als 100.000€ für Lobbying ausgegeben wurden, diese Angaben sind jedoch für die Öffentlichkeit nicht einsehbar. Die meisten Vertreter von Lobbying-Agenturen scheuen davor zurück, durchschnittliche Kosten zu nennen, mit dem Argument, die Aufträge seien unterschiedlich. Ein österreichischer Lobbyist nennt im Interview eine Summe von 60.000€ für ein „Standardprojekt“.¹⁸

Was die verschiedenen Arten von Lobbying in Österreich angeht, so bemühen sich die aktiven Lobbyisten des Landes, zu versichern, dass „das direkte Lobbying mit Abstand die bedeutendste Form des Lobbying darstellt“¹⁹, und gelegentlich auch, wenn thematisch angebracht, erfolgreich „Grassroots Lobbying“ eingesetzt wird – besonders bei Themen öffentlichen Interesses, die z.B. durch NGOs vertreten werden. Was informelles Lobbying betrifft, so stellt sich die Frage, ob jene Lobbying-Aktivitäten, die nicht vom Lobbying-Register erfasst werden, also z.B. Lobbying durch Religionsgemeinschaften, Sozialversicherungsträger oder NGOs und Interessensverbände ohne eigens dafür zuständige Mitarbeiter, somit automatisch unter informelles Lobbying fallen, oder vom Staat nicht als Lobbying-Aktivitäten gesehen werden. Doch auch für die im Register genannten Unternehmen etc. gilt: Für die Öffentlichkeit ist nicht einsehbar, wer nun tatsächlich Kontakt zu Funktionsträgern hatte und welche Ziele verfolgt wurden.

Dementsprechend fällt auch die Meinung von Vertretern der Branche aus: „Bislang sind die Erfahrungen mit dem Lobbying-Gesetz eher ernüchternd. Zwar haben sich einige Unternehmen in das Register eingetragen, doch es hat weder zu einer größeren Transparenz, noch zu einem größeren Wissen über die eigentliche Tätigkeit von Lobbyisten geführt.

Die Ursache dafür ist vermutlich darin zu suchen, dass dieses Gesetz aufgrund eines negativen Anlasses geschaffen wurde und nicht aus der positiven Motivation heraus, Rechte und Pflichten eines Berufsstandes im Rahmen einer solchen Registrierung zu definieren.“²⁰

Im österreichischen Lobbying-Register sind derzeit Unternehmen aus folgenden Branchen vertreten: Energie (31), Finanzsektor (19), Pharmabranche (15), IT/Telekommunikation (13), Infrastruktur/Transport (8), Tabak (5), jeweils 3 aus den Bereichen Glücksspiel, Bau und Chemie, sowie sechs „Sonstige“, die keinem Sektor klar zuzuordnen waren (z.B. Siemens). Weiters sind 64 Lobbying-/Public Affairs-/Consulting-Agenturen registriert, die ihre Auftraggeber zwar bei der Registrierung bekannt geben müssen, diese Liste ist jedoch für die Öffentlichkeit nicht einsehbar. Dies ist ein klares Problem des Registers: Wenn nun beispielsweise ein viertes, allgemein bekanntes Glücksspielunternehmen nicht im Lobbying-Register aufscheinen würde, kann dies entweder bedeuten, dass das Unternehmen kein Lobbying betreibt, dass es dieses Lobbying ausschließlich über Agenturen betreibt oder nur verstecktes bzw. informelles Lobbying betreibt. Jedenfalls hätte sich ein solches Unternehmen – ob bewusst oder nicht – gegen auch für die Öffentlichkeit transparentes Lobbying entschieden.

Ferner scheinen im Lobbying-Register derzeit 18 Selbstverwaltungskörper und 53 Interessenverbände auf (genauere Definition siehe S. 9). Diese letztgenannten Gruppen haben insofern einen Sonderstatus, als für sie stark reduzierte Offenlegungspflichten gelten und sie auch von den Sanktionen bei Nichtbeachtung ausgenommen sind.

¹⁸ Schickinger, S. 58

¹⁹ Schickinger, S. 64

²⁰ Dr. Alfred Autischer, Gaisberg Consulting
(www.gaisberg.eu)

Der meiste Lobbying-Aufwand findet in Wien statt (hier sind auch die meisten Lobbying-Unternehmen beheimatet), aufgrund der föderalen Struktur Österreichs gibt es jedoch besonders im direkten Unternehmens-Lobbying zahlreiche Kontakte auf Länder- und Gemeindeebene, die meist über viele Jahre hinweg und unabhängig von konkreten Aufträgen bestehen, nicht zuletzt, da hier die Funktionsträger seltener wechseln als auf Bundesebene. Die aus diesen Langzeit-Naheverhältnissen möglicherweise entstehenden Risiken werden vom Lobbying-Gesetz nicht explizit erfasst. Im Korruptions-Strafrecht gibt es jedoch den Tatbestand des „Anfütterns“, der das Gewähren von Vorteilen an einen Amtsträger, ohne dabei eine konkrete Gegenleistung zu verlangen, nur um sein generelles Wohlwollen zu erlangen, unter Strafe stellt.

3.c „ICH BIN LOBBYIST“ – KULTURELLES VERSTÄNDNIS VON LOBBYING

Der Begriff „Lobbyist“ hat in der österreichischen Bevölkerung ein eher negatives Image. Dies ist den in der Branche Aktiven durchaus bewusst, aber im Gegensatz zu Deutschland, wo versucht wird, „Interessenvertretung“ als das positive Gegenstück zum negativ besetzten „Lobbying“ zu etablieren, bemühen sich die österreichischen Akteure um eine Art „Rebranding“. Um ihren Berufsstand zu rehabilitieren, betreiben Lobbyisten also gewissermaßen Lobbying fürs Lobbying. Das Image von Lobbying zu verbessern, ist auch ein erklärtes Ziel der österreichischen Public Affairs Vereinigung.²¹ Dazu ihr Präsident Dr. Peter Köppl im Interview: „Es gibt wie in jeder Branche einzelne Akteure, die sich weder an Gesetze noch an Kodizes halten und deren

Machenschaften dann umgangssprachlich mit ‚Lobbying‘ tituliert werden. Es sollte im Interesse aller – also auch Politik, Medien und NGOs – sein, sachlicher und seriöser mit der begrifflichen Trennung von ‚Lobbying‘ als demokratiepolitisch legalem und legitimen Instrument der Interessensvertretung und ‚Korruption‘ als klar definiertem Strafrechts-Verstoß umzugehen.“

Die Tatsache, dass Lobbying in den letzten Jahren zum „Dauerbrenner“ in der österreichischen Gesellschaft geworden ist, wird durch folgendes belegt: Als der Entwurf zum Lobbying-Gesetz zur Begutachtung stand, wurde eine ungewöhnlich hohe Zahl – deutlich über 100 – an Kommentaren eingereicht, was auch zu zahlreichen Adaptierungen des ursprünglichen Gesetzestexts führte.²²

Wie auch von Lobbyisten selbst beklagt, wird der Begriff des Lobbyings oft mit Korruption gleichgesetzt, bedingt durch Skandale der letzten Jahre, in welchen sich die der Korruption bezichtigten Akteure selbst als Lobbyisten bezeichneten.²³

Entsprechend angeschlagen ist auch das Image von Lobbyisten in der österreichischen Bevölkerung: Eine 2010 durchgeführte Umfrage des PRVA ergab, dass 65,4% das Image von Lobbying in Österreich als eher weniger gut einschätzten. 54,2% der Befragten nahmen Lobbying als Bestandteil der PR wahr. Für 43,9% hingegen stellte der Bereich eine eigene Disziplin in der Kommunikation dar.²⁴

²¹ www.oepav.at/de/

²² Vgl. Building Trust through fairer decision making: in-depth report on progress made in implementing the OECD recommendation on principles for transparency and integrity in lobbying, S. 81

²³ Vgl. z.B. <http://derstandard.at/1297820910907/Lobbying-Affaere-Ernst-Strasser-tritt-zurueck> (Fall Strasser) und <http://derstandard.at/1353207287154/Mensdorff-Pouilly-Netzwerk>

²⁴ www.ots.at/presseaussendung/OTS_20101124_OTS0230/aktuelle-prva-umfrage-image-von-pr-in-oesterreich

²⁵ Zum Download unter <http://prva.at/wissen/arbeitskreise/abgeschlossene-arbeitskreise/62-wissen/arbeitskreise/abgeschlossene-arbeitskreise/102-lobbying> verfügbar

²⁶ www.oepav.at/de/mitglieder/

²⁷ www.alpac.at/mitglieder/

3.d „AUFGEPASST!“ – SELBSTREGULIERUNG DER BRANCHE

Es gibt in Österreich zwei Verbände, die die Anliegen von Lobbyisten vertreten: die Österreichische Public Affairs Vereinigung (ÖPAV) und das Austrian Lobbying and Public Affairs Council (ALPAC). ÖPAV und ALPAC haben jeweils einen Verhaltenskodex für ihre Mitglieder, welcher auf der jeweiligen Homepage unter www.oepav.at/de/verhaltenskodex bzw. www.alpac.at/kodex abzurufen sind. Weiters hat der Public Relations Verband Austria (PRVA) 2012 eine Lobbying-Fibel veröffentlicht, die eine Zusammenfassung von Qualitätsstandards und einen Verhaltenskodex enthält.²⁵

Sowohl ÖPAV und ALPAC verlangen von ihren Mitgliedern die Einhaltung des jeweiligen Verhaltenskodex. Die ÖPAV zählt sowohl Einzelpersonen als auch Firmen zu seinen Mitgliedern.

Derzeit hat sie 9 institutionelle Mitglieder sowie 108 Einzelmitglieder, welche auf der Homepage genannt werden.²⁶ Die ALPAC-Mitgliedschaft „steht prinzipiell allen selbständigen Beraterinnen und Beratern, Gesellschafterinnen und Gesellschaftern von Beratungsunternehmen offen, die in den Bereichen Lobbying und Public Affairs und anderen Formen der Beratung über Politik hauptberuflich tätig sind.“²⁷ Zusätzlich zum Verhaltenskodex ist für alle Mitglieder die Umsetzung der ALPAC-Compliance Richtlinie verpflichtend. ALPAC veröffentlicht keine Namen oder Zahlen zu Mitgliedern auf der Homepage.

Es gibt in Österreich keine freiwillige Verbändeliste wie in Deutschland, sowohl ALPAC als auch ÖPAV betonen jedoch, sich aktiv rund um die Einrichtung des staatlichen Lobbying-Registers engagiert zu haben, um die Transparenz in der Branche zu verbessern.²⁸

CASE STUDY: TRANSPARENTES LOBBYING GEGEN DIE FESTPLATTENABGABE

Seit 2010 wird in Österreich von den Verwertungsgesellschaften eine einheitliche Festplattenabgabe gefordert, mit der Rechteinhaber für Privatkopien ihrer Werke entschädigt werden sollen – basierend auf der seit 1980 existierenden Urheberrechtsabgabe oder Leerkassettenvergütung, die damit auf alle Geräte, die einen digitalen Speicher besitzen, ausgedehnt werden soll.

26 Unternehmen aus Produktion und Vertrieb schlossen sich daraufhin als „Plattform für ein modernes Urheberrecht“²⁹ zusammen, um gemeinsam gegen die ihrer Meinung nach problematische Festplattenabgabe zu lobbyieren

und Alternativen aufzuzeigen. Man bemüht sich dabei um transparentes Vorgehen, soweit im österreichischen Rechtssystem möglich: Auf der Homepage der Plattform ist klar ersichtlich, wer dahinter steht und welche Ziele verfolgt werden. Die Plattform nutzt die Dienste einer Lobbying- und PR-Agentur und wird auf deren Homepage auch als Kunde angeführt³⁰. Die Agentur wiederum ist im Lobbying-Register eingetragen. Es wird nicht nur das persönliche Gespräch mit Entscheidungsträgern gesucht, sondern Inhalte und Positionen werden auch über die Medien verbreitet, immer mit klarem Verweis auf die Plattform.³¹

²⁸ Vgl. www.alpac.at/bloggt/Lists/Beitraege/Post.aspx?ID=2 und www.oepav.at/de/news/20/positionspapier-des-oepav-zum-lobbying

²⁹ www.modernes-urheberrecht.at/

³⁰ www.communicationmatters.at/kunden/

³¹ Vgl. z.B. <http://futurezone.at/netzpolitik/festplattenabgabe-total-daneben/24.588.373>,

<http://diepresse.com/home/wirtschaft/recht/3816974/Verfassungsdienst-hat-falsche-Modelle-geprüft->

3.e WATCHDOGS ODER HANDLANGER? – DIE ROLLE VON MEDIEN UND ZIVILGESELLSCHAFT

Österreich hat im weltweiten Vergleich eine verhältnismäßig freie Presse: Im „World Press Freedom Index“ von Reporter ohne Grenzen ist Österreich auf Platz 12³², im „Freedom of the Press 2014“-Report von Freedom House auf Platz 30.³³

Es gibt eine Kultur des investigativen Journalismus, diese variiert natürlich von Medium zu Medium. Zahlreiche Korruptionsskandale der letzten Jahre wären ohne investigativ arbeitende Journalisten nicht bekannt geworden.

Das Thema Lobbying wird zumeist in Form von Negativschlagzeilen behandelt – seien es der Korruption Verdächtige, die sich selbst als Lobbyisten bezeichnen, oder Transparenzmängel rund um politische Entscheidungen. Das System der Sozialpartnerschaft wird nur selten mit Lobbying in Verbindung gebracht.

Österreich verfügt über eine in den letzten Jahren zunehmend aktivere Zivilgesellschaft. Allein die Anzahl der Vereine ist in den letzten Jahren stark gestiegen.³⁴ Es gibt keine Daten zum Status der Zivilgesellschaft des Landes im Civicus Civil Society Index, auch in den Global Integrity Reports scheint Österreich bis dato nicht auf.

Im Bericht „Zivilgesellschaft bewegt“ des NPO-Kompetenzzentrums der Wirtschaftsuniversität Wien wird zwar eine „prekäre Institutionalisierung“ der Zivilgesellschaft beanstandet, da diese derzeit in politische Entscheidungsprozesse kaum eingebunden ist, andererseits wird anerkannt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen gerade durch Allianzen innerhalb des Sektors oder Zusammenarbeit mit Wirtschaft, Medien etc. in den letzten Jahren viel erreicht haben, oft auch gegen anfängliche Widerstände von Seiten der Politik.³⁵ So gesehen betreiben Vertreter der Zivilgesellschaft durchaus erfolgreich Lobbying. Sie sind jedoch von einem beträchtlichen Teil der Auflagen des Lobbying-Gesetzes ausgenommen.

Die Anzahl der Organisationen, die sich gezielt mit Lobbying-Transparenz, Antikorruption und Open Government beschäftigen, ist überschaubar, die meisten sind jedoch sehr aktiv in ihrem jeweiligen Teilbereich. So engagieren sich beispielsweise Initiativen wie das Forum Informationsfreiheit (www.informationsfreiheit.at) für einen Freedom-of-Information-Act, wie in anderen Ländern bereits vorhanden.



³² <http://rsf.org/index2014/en-index2014.php>

³³ www.freedomhouse.org/report/freedom-press/freedom-press-2014#.U3ItvZ6Z2Q8

³⁴ www.gemeinnuetzig.at/zivilgesellschaft_bewegt

³⁵ Download unter: www.gemeinnuetzig.at/zivilgesellschaft_bewegt

4. LOBBYING REGULIEREN: TRANSPARENZ, INTEGRITÄT UND GLEICHE ZUGANGSCHANCEN

Transparency International hat für die in 19 Ländern durchgeführte Studie „Lifting the Lid on Lobbying“ einen einheitlichen Fragebogen entwickelt, auf dem basierend das Umfeld, in welchem im jeweiligen Land Lobbying stattfindet, bewertet werden soll. Die folgenden Unterkapitel beziehen sich auf die Ergebnisse der Auswertung dieses Fragebogens: die Prozentzahlen lassen erkennen, wie weit Österreich auf dem Weg zu Transparenz, Integrität und gleichen Zugangschancen beim Lobbying ist – ein Wert von 100% wäre hierbei ein perfektes Ergebnis, je weiter der tatsächliche Wert davon abweicht, umso weiter ist der Weg, der noch vor uns liegt.

Den vollständigen Fragebogen finden Sie zum Download unter www.ti-austria.at

4.a FÜR MEHR TRANSPARENZ

Wie von Transparency International – Austrian Chapter seit Einführung des Lobbying-Gesetzes und Lobbying-Registers kritisiert, schafft die derzeitige Regelung nicht wirklich mehr Transparenz, wie auch die Ergebnisse dieser TI-Studie klar zeigen: Am schlechtesten schneidet Österreich in den Bereichen „Überwachung von Register und Sanktionen“ (19%) und „Proaktive Offenlegung – legislativer Fußabdruck“ (13%) ab – hier herrscht akuter Handlungsbedarf.

Öffentlich zugänglich sind nur die Grunddaten der im Register Eingetragenen: Bezeichnung, Registerzahl, Registerabteilung (welche der vier Gruppen), „Details“ (Kontaktdaten, sowie bei Gruppen A und B Namen der Lobbyisten). Alle weiteren Daten sind nur berechtigten Personen (Auftraggeber, Auftragnehmer, Funktionsträger) zugänglich. Für interessierte Mitglieder der Öffentlichkeit besteht daher nicht die Möglichkeit, herauszufinden, wer wann bei wem wofür lobbyiert hat – sie können nur nachlesen, wer sich mit der Absicht, Lobbying zu betreiben, ins Lobbying-Register eingetragen hat. Was die Gruppen C und D betrifft, so müssen diese einen Großteil der Daten nicht einmal bei der Eintragung ins Register angeben. Verstöße gegen die Eintragungspflicht sind für diese beiden Gruppen auch straffrei, während für die Gruppen A und B doch empfindliche Strafen (Verwaltungsstrafe bis zu 60.000€, Streichung aus dem Lobbying-Register) vorgesehen sind.

Eine Vereinheitlichung wäre dringend notwendig, wird auch von der Branche beklagt: Es „besteht tatsächlich Änderungsbedarf in vielen Punkten, um Gesetz und Register um Gleichbehandlung und Rechtssicherheit für alle betroffenen Akteure zu erhöhen [...]: Klare Formulierungen sowie Gleichbehandlung aller Berufsfelder [...], Korrektur von Schlupflöchern und Umgehungsmöglichkeiten [...] sowie Aufhebung der Unterscheidung von Lobbying und Interessenvertretung – das ist nicht nachvollziehbar und führt zu Intransparenz.“³⁶

³⁶ Dr. Peter Köppl, Präsident der ÖPAV, im Interview

Noch schlechter sieht es mit der Transparenz auf der anderen Seite jedes Lobbying-Gesprächs aus: Für Funktionsträger besteht keinerlei Meldepflicht, mit welchen Lobbyisten sie zu einem Thema gesprochen haben. Auch der legislative Fußabdruck, die Nachvollziehbarkeit der Entstehung eines Gesetzes, ist nicht sehr ausgeprägt: Zwar sind auf der Parlamentshomepage Gesetzes-

entwürfe sowie alle schriftlich während der Begutachtungsfrist ans Parlament eingereichten Kommentare und der finale Gesetzestext abzurufen; dazu, wer am ursprünglichen Entwurf mitgewirkt oder im persönlichen Gespräch Inputs geliefert hat, gibt es jedoch keinerlei detaillierte Dokumentation, außer diese wird freiwillig von den jeweiligen Funktionsträgern geliefert.

CASE STUDY: BANKENABGABE

Ende 2013 wurde im neuen Regierungsabkommen (im Anschluss an die Nationalratswahlen im Dezember 2013) festgehalten, dass die Bemessungsgrundlage für die Bankensteuer geändert werden soll. Schon wenig später wurden die ersten Änderungspläne, von denen besonders vereinzelte österreichische Großbanken profitieren würden, öffentlich: So würde eine Bank besonders durch die Änderung der Bemessungsgrundlage auf die Bilanzsumme statt wie bisher dem Derivatevolumen deutlich weniger zahlen, eine andere profitiert aufgrund ihrer Struktur durch die Ausnahme aller Institute, die eine Bilanzsumme von weniger als einer Milliarde Euro erwirtschaften.³⁷ Bei Berichten über derartige Änderungen steht immer ein Vorwurf mit im Raum: Die Bankchefs hätten ihre guten persönlichen Kontakte zu österreichischen Politikern ausgenutzt, um sich Vorteile zu verschaffen.

Das derzeitige Lobbying-Register bringt hier keinerlei höhere Transparenz: Denn auch wenn die jeweiligen Institute registriert sind – welche Lobbying-Aktivitäten sie setzen, wen sie treffen oder auch nur zu welchen Themen sie lobbyieren, ist daraus nicht ersichtlich.

Auch für politische Entscheidungsträger gibt es keinerlei Offenlegungspflicht, wen sie zu welchem Thema getroffen/gesprochen haben. Dies macht es auch für jene, die sich nichts zu Schulden kommen lassen, schwer, Vorwürfen mit klaren und eindeutigen Dokumentationen, die zeigen, dass es nicht zu unlauteren Aktivitäten kam, zu begegnen. Umgekehrt profitieren von der derzeitigen Intransparenz jene, die ihnen anvertraute Macht zum eigenen Vorteil nutzen.

Was die Überwachung des Lobbying-Registers betrifft, so fällt diese in die Zuständigkeit der jeweiligen Bezirksverwaltungsbehörde. Diese wäre auch verpflichtet, Verwaltungsstrafen zu

verhängen – es konnte jedoch kein Hinweis gefunden werden, dass in den ersten zwei Jahren bereits eine solche Strafe verhängt worden wäre. Dazu kommt, dass die Gruppen C und D in

³⁷ Vgl. z.B. <http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/1509793/Regierung-hilft-der-Erste-Bank?from=suche.intern.portal>, http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/1593582/Lobbying_Alle-gegen-Raiffeisen-?from=suche.intern.portal, <http://wirtschaftsblatt.at/archiv/printimport/1549954/Tirols-Banken-mussen-kunftig-fast-die-doppelte-Steuer-zahlen?from=suche.intern.portal>

jedem Fall straffrei wären. Auf eine erste Anfrage betreffend Nichtregistrierung von Lobbying betreibenden Interessenverbänden wurde dementsprechend 2013 von der damaligen Justizministerin geantwortet:

[...] teilt das Bundesministerium für Justiz mit, dass dem Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG) keine rechtliche Grundlage entnommen werden kann, von Amts wegen tätig zu werden und sämtliche potentiell registrierungspflichtige Interessenverbände in Österreich auf Einhaltung der Registrierungsspflichten nach dem LobbyG zu überprüfen. Auch wenn sich ein registrierungspflichtiger Interessenverband nicht im Lobbying- und Interessenvertretungsregister (LIVR) eintragen lässt, sind die Verwaltungsstraftatbestände nach § 13 LobbyG nicht anwendbar. Das Bundesministerium für Justiz hat in diesem Fall ebenso wenig wie die für die Verfolgung der Nichteinhaltung der Registrierungsspflichten eigentlich zuständigen Verwaltungsbehörden eine Sanktionsbefugnis.³⁸

Dieses Statement der Justizministerin selbst zeigt, dass Verstöße gegen das Lobbyinggesetz für einen beträchtlichen Teil der theoretisch registrierungspflichtigen sanktionslos bleiben, was die Registrierung für diese Gruppen zu einer „Fleißaufgabe“ statt einer echten Verpflichtung macht.

4.b INTEGRITÄT FÖRDERN

Der größte Problembereich unter dem Schwerpunkt „Integrität“ sind die fehlenden österreichischen Regelungen rund um „Cooling-off“-Phasen, auch Karenzzeiten genannt, für Politiker und Staatsdiener vor und nach ihrer politischen Tätigkeit – hier steht Österreich bei mageren 8%:

Das Lobbyinggesetz hält fest, dass Politiker nicht gleichzeitig Lobbyisten sein dürfen. Staatsbedienstete dürfen ebenfalls nicht nebenberuflich in Lobbying-Unternehmen tätig sein, sehr wohl aber in anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen – auch in deren Lobbying-Abteilung. Nebeneinkünfte sind für beide Gruppen meldepflichtig.

Es gibt in Österreich auch keine „Drehtürregelung“, die festlegt, wie lange nach seiner politischen Tätigkeit ein Politiker nicht in bestimmten, potentiell problematischen Branchen tätig sein darf. Theoretisch kann er/sie am Tag nach dem Abschied aus der politischen Funktion jede beliebige Position einnehmen, auch als Lobbyist. Es gibt auch einige Beispiele von Ex-Politikern, die Lobbying-Agenturen beigetreten sind oder selbst eine gegründet haben. Umgekehrt gibt es auch Politiker, die aus dem Lobbying „auf die andere Seite“ gewechselt sind. Das Thema ist derzeit wieder im Gespräch, es soll bis Jahresende 2014 ein Gesetzesentwurf vorgelegt werden.³⁹

Zusätzlich zur eher dürftigen Gesetzeslage gibt es zahlreiche Verhaltenskodizes für den öffentlichen Dienst. Zentral ist der erstmals 2007 veröffentlichte und 2012 überarbeitete „Die VERANTWORTUNG liegt bei mir. Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention“, der vom Bundeskanzleramt herausgegeben wurde.⁴⁰ Der Schwerpunkt des Kodex liegt, wie der Name schon sagt, auf Antikorruptions-Maßnahmen – er beschäftigt sich also intensiver mit Fragen von Geschenkannahme und Sponsoring, Teilbereiche sind jedoch ebenso auf den Umgang mit Lobbyisten

³⁸ www.meinparlament.at/show_ticket_list.php?tag=Lobbying-Register

³⁹ Stand November 2014, vgl. <http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/3884024/CoolingoffPhase-fur-ExMinister?>

⁴⁰ Download unter: <https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/publikationen.html>

zutreffend: So wird etwa auf die Grenzbereiche Interessenskonflikte (z.B. durch nicht meldepflichtige Nebenbeschäftigungen), Geschenknahme und Informationsweitergabe eingegangen. Lobbying und/oder der Umgang mit Lobbyisten werden jedoch nicht dezidiert erwähnt. Darüber hinaus gibt es weitere Verhaltenskodices einzelner Ministerien oder anderer Verwaltungseinheiten, wie z.B. der Verhaltenskodex des Bundesministeriums für Inneres⁴¹ oder der Ratgeber „Eine Frage der Ethik“, herausgegeben von der Stadt Wien⁴². Wie schon der Verhaltenskodex für den Öffentlichen Dienst des Bundeskanzleramts, setzen auch diese auf den Schwerpunkt Antikorruption – Transparenz im Umgang mit Lobbyisten ist kein eigener Themenpunkt, ein wirklich interessierter Mitarbeiter könnte jedoch aus den Handlungsleitlinien zu Interessenskonflikten, Befangenheit und Nebenbeschäftigungen Empfehlungen ableiten.

Die Stadt Wien hat in den letzten Jahren ein online-Antikorruptionstraining für ihre Mitarbeiter entwickelt, das nun über die Homepage des Städtebunds allen öffentlich Bediensteten auf Stadt- und Länderebene zur Verfügung steht.⁴³

Was die andere Seite des Lobbying-Vorgangs betrifft – die Lobbyisten selbst – so legt das Lobbying-Gesetz gewisse Verhaltensregeln fest (die bei zwei der vier im Gesetz festgelegten Gruppen von Lobbyisten auch mit Sanktionen bei Nichteinhaltung belegt sind), bislang wurden diese aber noch nicht strafrechtlich verfolgt. Es stellt sich auch die Frage, was nötig ist, um eine Verfolgung in Gang zu bringen – nachdem die Behörden die Einhaltung nicht aktiv kontrollieren, wäre wohl eine Anzeige durch den von Lobbyisten kontaktierten Funktionsträger oder einen Mitbewerber nötig.

Das Gesetz verlangt von Lobbyisten einen Verhaltenskodex – die von ÖPAV und ALPAC entwickelten Selbstverpflichtungen wurden von der Branche durchaus positiv aufgenommen. So wurde auch im Interview betont, dass „die Branche der Lobbyisten und Public Affairs-Spezialisten naturgemäß ein Interesse daran hat, dass der Berufsstand als seriöse Branche wahrgenommen wird und nicht durch einzelne schwarze Schafe in ein schiefes Licht gerät“⁴⁴.

Beide Verhaltenskodices verlangen von ihren Unterzeichnern nicht, ihre Auftraggeber öffentlich zu machen; sehr wohl aber, diese bei Erstkontakt den Entscheidungsträgern, bei denen sie lobbyieren, offenzulegen. In Interviews geben die meisten Vertreter der Branche an, ihre Kunden nicht zu veröffentlichen, da dies nicht üblich und oft auch nicht im Interesse des Kunden sei.⁴⁵ Oft stehen hier auch vertraglich vereinbarte Verschwiegenheitsverpflichtungen im Weg, eine gesetzliche Vorgabe zur Offenlegung würde ein transparentes Vorgehen erleichtern. Als positive Ausnahmen in Österreich zu erwähnen sind z.B. Communication Matters⁴⁶ und Mastermind Public Affairs Consulting⁴⁷, die Kunden auf ihrer Website veröffentlichen.

Auch was Nebenbeschäftigungen im Lobbying betrifft, sind die Verhaltenskodices der Branche strenger als das Gesetz – doch gibt es keine Kontrollinstanz, die dies überprüfen kann. Die Kodices basieren rein auf Freiwilligkeit.

⁴¹ Download unter: www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/start.aspx

⁴² <https://www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/ethik.html>

⁴³ www.staedtebund.gv.at/services/tools/tools-details/artikel/wohlverhaltenskodex.html

⁴⁴ Dr. Alfred Autischer (Gaisberg Consulting)

⁴⁵ Schickinger, S. 78

⁴⁶ www.comma.at/kunden/

⁴⁷ www.mastermind.cc/netzwerk/kunden-aus-wirtschaft-und-gesellschaft-verbaende-und-ngo/

4.c GLEICHE ZUGANGSCHANCEN

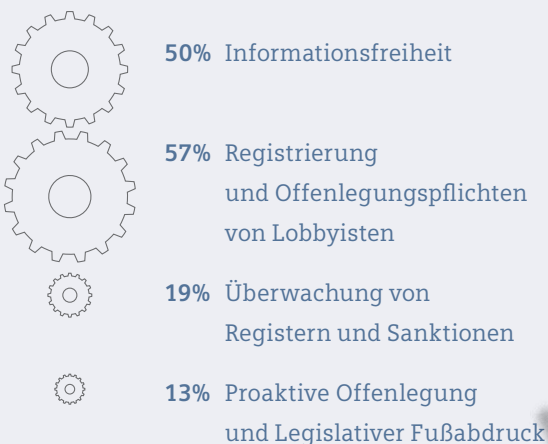
Was den Gesetzgebungsprozess in Österreich angeht, so ist einerseits das Einholen von zahlreichen Meinungen fix vorgesehen: Bevor ein Gesetzesentwurf eingebracht wird, damit er als Regierungsvorlage an den Nationalrat beschlossen wird, werden im Zuge des Begutachtungsverfahrens Stellungnahmen der Bundesminister, der Landesregierungen und der Sozialpartner eingeholt. Danach wird der Entwurf auf der Website des Parlaments veröffentlicht – nun hat auch die Öffentlichkeit die Möglichkeit, Kommentare abzugeben, welche nach Ablauf der Einreichfrist ebenfalls auf der Parlamentshomepage veröffentlicht werden. Allerdings muss der den Antrag einbringende Bundesminister nicht begründen, warum Änderungsvorschläge und/oder Kritik (nicht) berücksichtigt wurden.

Ab dem Begutachtungsverfahren ist somit Transparenz gegeben – auf der Parlamentshomepage kann nachgelesen werden, wer schriftlich Änderungsvorschläge eingereicht hat. Wer jedoch schon im Vorfeld am ersten Entwurf des Gesetzes beteiligt war, ist nicht ersichtlich.

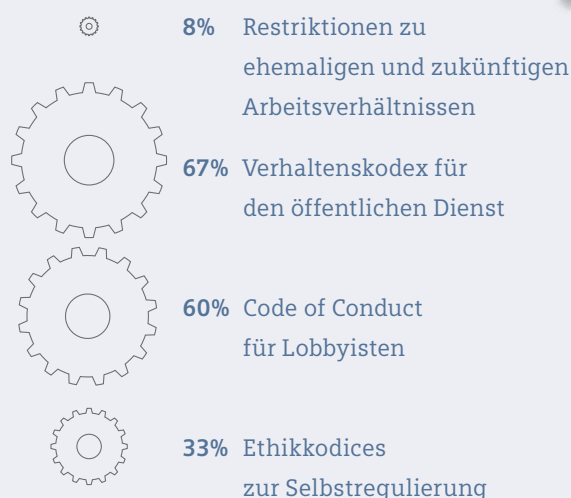
Es besteht auch keine gesetzliche Verpflichtung zu einer ausgewogenen Zusammensetzung von Expertengruppen. In der Praxis ist man allerdings zumeist darum bemüht.

Es gibt keine gesetzlichen Regelungen, die die Teilnahme von Lobbyisten und Unternehmensvertretern an Expertengruppen etc. verbieten, im brancheninternen Verhaltenskodex wird jedoch davon abgeraten. Im Lobbying-Gesetz sind sie sogar explizit ausgenommen, wenn die Teilnahme infolge einer Einladung erfolgt.

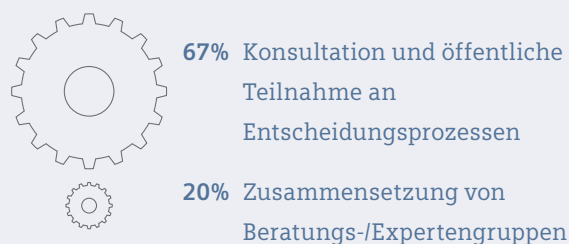
Transparenz



Integrität



Gleiche Zugangschancen



5. LITERATUR

Bareis, Michaela:

Das Berufsbild Lobbyist/Lobbyistin in Österreich.

Stellenwert, Anforderungen, Professionalisierung.

Österreichische Public Affairs Vereinigung,
Wissenschaftliche Reihe 04, August 2013

Frank, Stefan Leo:

Einführung in das öffentliche Recht unter Berücksichtigung des EU-Rechts

aktualisiert von Dr. Peter Chvosta.
Bundeskanzleramt, Abt. III/6, August 2013

Friedl, Martina; Kindl, Karoline;

Krakow, Georg; Thierry, Feri:

Compliance in Public Affairs.

Leitfaden für die korrekte Zusammenarbeit mit Politik und Verwaltung.

LexisNexis 2012

Schickinger, Jasmin Stephanie:

Lobbying in Österreich.

Eine theoretische und empirische Betrachtung von Lobbying in Österreich.

Österreichische Public Affairs Vereinigung,
Wissenschaftliche Reihe 11,
November 2013

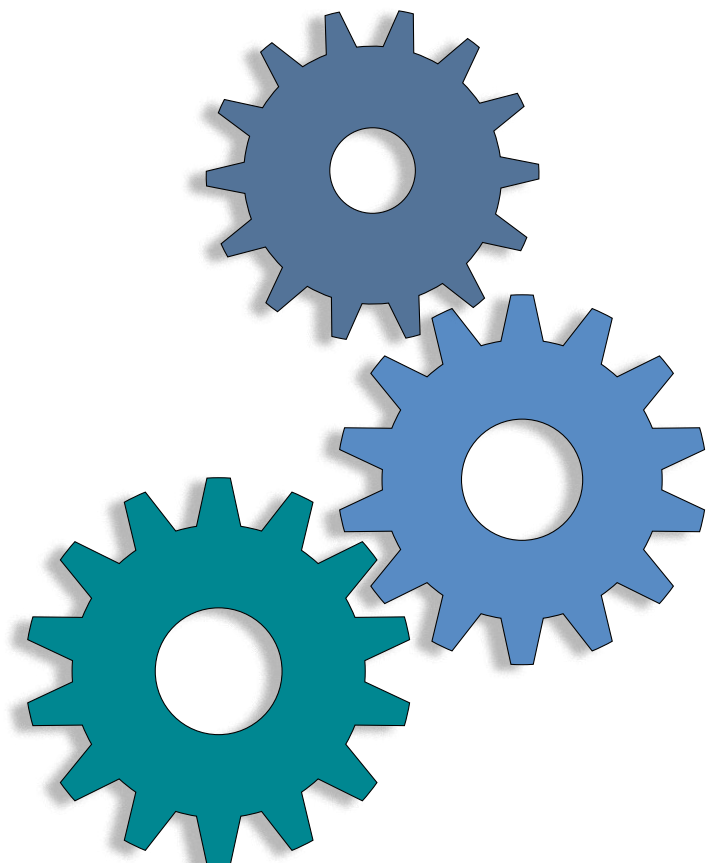
Interviewpartner:

Dr. Alfred Autischer

Gründer und Geschäftsführer
Gaisberg Consulting

Dr. Peter Köppl

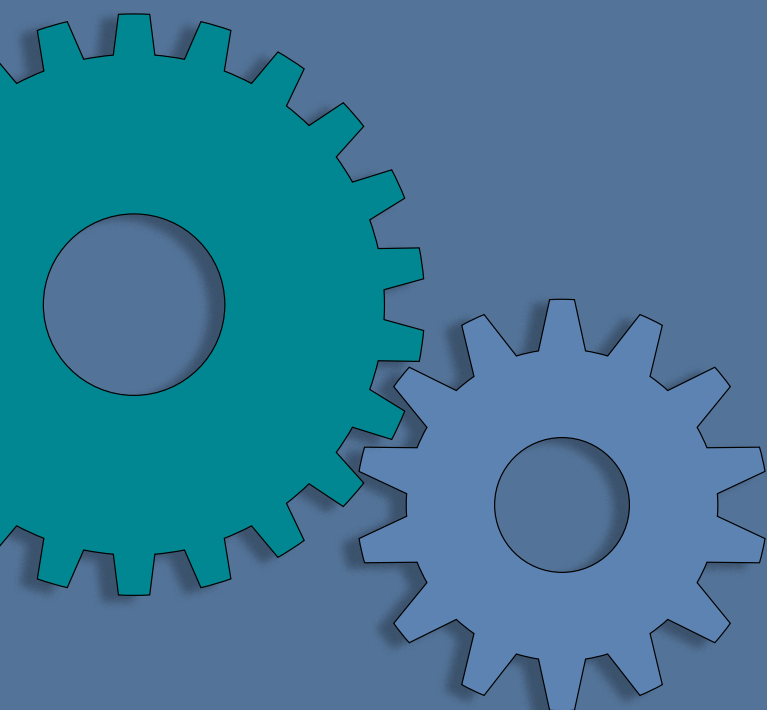
Präsident der ÖPAV,
Gründer und Geschäftsführer
Mastermind Public Affairs Consulting



Dieser Bericht ist Teil des von der Europäischen Kommission geförderten Projekts „Lifting the Lid on Lobbying“. Ziel des Berichts ist, die existierenden Regulierungen, Richtlinien und Praktiken in Österreich zu bewerten, Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit Lobbying-Regelungen ebenso wie positive Praktiken aufzuzeigen und Empfehlungen sowie Lösungsansätze für Entscheidungsträger und Interessenverteter in öffentlichem und privatem Sektor aufzuzeigen.

Gemäß der Methodologie von Transparency International wurde zunächst der nationale Kontext für Österreich dargelegt und folgend auf die Regulierung von Lobbying eingegangen. Fallbeispiele im Text unterstreichen die Handlungsnotwendigkeit von Regulierung im Themenfeld.

Die Datenerhebung für den Bericht wurde zwischen März und Juli 2014 durchgeführt – letzte Aktualisierungen fanden im November 2014 statt. Die Bewertung erfolgte durch einen von TI entwickelten Fragebogen, wobei die drei Antwortmöglichkeiten zwischen 0 (schlechtester Wert) und 2 (bester Wert) gewertet wurden. Der vollständige Fragebogen und weiterführende Informationen zur Methodologie sind unter www.ti-austria.at abrufbar.



Transparency International – Austrian Chapter

Verein zur Korruptionsbekämpfung

Berggasse 7, A-1090 Wien

Tel.: +43 (1) 960 760

Fax: +43 (1) 960 760 760

www.ti-austria.at, office@ti-austria.at

www.facebook.com/TIAustria

Gestaltung: Barbara Jaumann

Druck: Reumiller & Reumiller

Gedruckt auf FSC-zertifiziertem Papier