

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Lobbying– und Interessenvertretungs–Register

Reihe BUND 2019/45

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Rechnungshof Österreich
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im November 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8946
E-Mail info@rechnungshof.gv.at
[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Glossar _____	7
Prüfungsziel _____	11
Kurzfassung _____	11
Zentrale Empfehlungen _____	15
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	17
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	19
Lobbying-Regulierungen _____	20
Allgemeines _____	20
Internationale Standards _____	21
Lobbying-Regulierungen im europäischen Vergleich _____	26
Lobbying-Regulierung in Österreich _____	27
Anforderungen an ein Lobby-Register und internationaler Vergleich _____	29
Lobbying- und Interessenvertretungs-Register _____	33
Anwendungsbereich und Ausnahmen _____	33
Kosten für die Errichtung und Führung _____	35
Gebühren _____	38
Eintragungen ins Lobbying- und Interessenvertretungs-Register _____	41
Pflichten nach dem Lobbying- und Interessenvertretungs- Transparenz-Gesetz _____	41
Anzahl der Einträge je Registerabteilung _____	47
Eintragungsmöglichkeiten und Anwenderprobleme _____	50
Kontrolle _____	51
Kompetenz zur Kontrolle _____	51
Kontrolle der Vollständigkeit _____	53
Kontrolle der Richtigkeit _____	55

Sanktionen im Lobbying- und Interessenvertretungs- Transparenz-Gesetz _____	59
Bürgernutzen _____	63
Benutzerfreundlichkeit des Lobbying- und Interessenvertretungs- Registers _____	63
Qualität der Daten _____	65
Informationsmaßnahmen – Berichtspflichten _____	70
Tatsächliche Inanspruchnahme des Lobbying- und Interessenvertretungs-Registers _____	71
Zielsetzung und Evaluierung _____	73
Schlussempfehlungen _____	75
Anhang _____	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Internationale Standards zu Lobbying-Regulierungen und deren Berücksichtigung in Österreich _____	23
Tabelle 2:	Gebührenbeträge, 2013 bis Mai 2018 _____	39
Tabelle 3:	Pflichten nach dem LobbyG _____	42
Tabelle 4:	Anzahl der Einträge je Registerabteilung (Stand: Juli 2018) _____	47
Tabelle 5:	Im LobbyG vorgesehene Sanktionen und die für deren Verhängung zuständigen Stellen _____	59
Tabelle 6:	Überblick über mögliche Sanktionen (bzw. Rechtsfolgen) gegen die in den jeweiligen Registerabteilungen eingetragenen _____	60

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Lobbying-Regulierungen in den EU-Mitgliedstaaten, 2018 _____	26
--------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen– und Schnellstraßen–Finanzierungs– Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz
BMVRDJ	Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
BRZ GmbH	Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
endg	endgültig
EP	Europäisches Parlament
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FAQ	Frequently Asked Questions (häufig gestellte Fragen)
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRECO	Group of States against Corruption (Staaten­gruppe des Euro­parats gegen Korruption)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IT	Informationstechnologie
LobbyG	Lobbying– und Interessenvertretungs–Transparenz–Gesetz
Lobby–Register	Lobbying– und Interessenvertretungs–Register
Mio.	Million(en)

OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ÖPAV	Österreichische Public Affairs Vereinigung
PDF	Portable Document Format
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
StF	Stammfassung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
usw.	und so weiter
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Cooling–off–Phase

Als Cooling–off–Phase (Abkühlungsphase) wird allgemein eine Zeitspanne verstanden, während der die Unvereinbarkeit bestimmter Aufgaben bei Politikerinnen und Politikern gegeben ist.

Funktionsträgerin bzw. Funktionsträger im Sinne § 4 Z 10 LobbyG¹

Als Funktionsträgerinnen und –träger gelten der Bundespräsident, Mitglieder der Bundesregierung oder einer Landesregierung, Mitglieder inländischer allgemeiner Vertretungskörper, Beamtinnen und Beamte, Vertragsbedienstete und andere Organe, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung, der Vollziehung oder der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände tätig sind.

Interessenvertretung im Sinne § 4 Z 6 LobbyG

Interessenvertretung ist jeder organisierte und strukturierte Kontakt mit Funktionsträgerinnen und –trägern zur unmittelbaren Einflussnahme auf bestimmte Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände im Interesse der Mitglieder von Selbstverwaltungskörpern oder Interessenverbänden.

Legislativer Fußabdruck

Ein legislativer Fußabdruck ist der öffentliche Nachweis des Einflusses, den „externe“ Personen (z.B. Lobbyistinnen und Lobbyisten, Interessenvertreterinnen und –vertreter usw.) auf einen Gesetzestext ausgeübt haben. Dieser Fußabdruck auf dem Vorblatt eines Gesetzesentwurfs soll darüber informieren, welche externen Personen einen signifikanten Einfluss auf die Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs gehabt haben. Die Einführung eines legislativen Fußabdrucks wird seit mehreren Jahren von unterschiedlichen Stellen empfohlen.²

¹ Lobbying– und Interessenvertretungs–Transparenz–Gesetz, BGBl. I 64/2012 i.d.g.F.

² zum Beispiel in der für das Europäische Parlament erstellten Studie „Institutionelle und verfassungsrechtliche Aspekte der besonderen Interessenvertretung“, PE 519.229, 2015, oder in den „International Standards for Lobbying regulations – Towards greater transparency, integrity and participation“ von Info Europe, Open Knowledge, Sunlight Foundation und Transparency International, 2015, S. 7

Lobbying

In der Literatur gibt es eine Vielzahl an unterschiedlichen Definitionen von Lobbying³. Der Begriff steht in engem Kontext zu weiteren Begriffen wie „Public Affairs“ oder „Public Relations“ und wird zum Teil synonym verwendet. Laut Österreichischer Public Affairs Vereinigung (ÖPAV) umfasst sie die beabsichtigte und zeitlich begrenzte Einflussnahme durch Personen, die selbst nicht an diesen Entscheidungen beteiligt sind, im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben in der Politik (z.B. Gesetz, Verordnung, öffentlicher Auftrag), wobei Informationen meist von Einzelpersonen mit der Zielsetzung an Vertreterinnen und Vertreter der Politik weitergegeben werden, deren Entscheidungsverhalten zu beeinflussen und diesem eine bestimmte Richtung zu geben.

Lobby-Register

Ein Lobby-Register ist eine (für die Öffentlichkeit einsehbare) elektronische Datenbank, in der Lobbyistinnen und Lobbyisten Informationen über ihre Arbeit veröffentlichen können (freiwilliges Lobby-Register) bzw. müssen (verpflichtendes Lobby-Register). Österreich führte mit dem LobbyG am 1. Jänner 2013 ein verpflichtendes Lobbying- und Interessenvertretungs-Register ein.

Lobbyismus

Lobbyismus beschreibt das System, in dem Personen bzw. Interessengruppen und Unternehmen versuchen, auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen (Lobbying). Dabei bestehen Unterschiede in der Ausprägung in Relation zum jeweiligen politisch-gesellschaftlichen System. In Österreich (wie z.B. auch in Deutschland, den Niederlanden oder in Schweden) ist die Einbindung von Interessenvertretungen in die Politik verstärkt institutionalisiert (z.B. „Sozialpartnerschaft“⁴ in Österreich). Privates im Sinne von nicht-institutionalisiertem Lobbying ist deutlich schwächer ausgeprägt als bspw. in den USA oder in der EU (als überstaatliche Organisation).

Selbstverwaltungskörper im Sinne § 4 Z 7 LobbyG

Ein Selbstverwaltungskörper im Sinne § 4 Z 7 LobbyG ist ein durch Gesetz oder Verordnung eingerichteter, nichtterritorialer Selbstverwaltungskörper, der berufliche oder sonstige gemeinsame Interessen seiner Mitglieder wahrnimmt, sowie ein Verband von Selbstverwaltungskörpern, der diese Interessen bundesweit wahrnimmt.

³ Das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG) versteht unter Lobbying-Tätigkeit jeden organisierten und strukturierten Kontakt mit Funktionsträgerinnen und -trägern zur Einflussnahme im Interesse eines Auftraggebers (§ 4 Z 1 LobbyG).

⁴ Die Sozialpartnerschaft umfasst auf Bundesebene die Wirtschaftskammer Österreich, die Landwirtschaftskammer Österreich, die Bundesarbeitskammer und den Österreichischen Gewerkschaftsbund.

Die Selbstverwaltung ist ein Teil der öffentlichen Verwaltung. Der Staat verzichtet für einen Bereich der Verwaltung auf die Führung durch staatliche Verwaltungsbehörden. Man unterscheidet grundsätzlich zwischen territorialer (z.B. Gemeinden), beruflicher (z.B. Kammern) und sozialer (z.B. Sozialversicherungsträger) Selbstverwaltung.

Unternehmensserviceportal

Das Unternehmensserviceportal ist das zentrale Internetportal der Republik Österreich für Unternehmen und bietet direkten Zugang zu zahlreichen E-Government-Anwendungen (z.B. FinanzOnline, Elektronischer Datenaustausch der Sozialversicherung). Die Zuständigkeit für das Unternehmensserviceportal lag bis zum Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2017⁵ beim Bundesministerium für Finanzen und liegt seit 8. Jänner 2018 beim Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort.

⁵ BGBl. I 164/2017

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz

Lobbying– und Interessenvertretungs–Register

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Juni bis August 2018 das Lobbying– und Interessenvertretungs–Register. Er verglich die rechtlichen Grundlagen mit internationalen Standards und beurteilte die Umsetzung des Registers, insbesondere die Kosten, die Vollständigkeit und Richtigkeit der Eintragungen, den Bürgernutzen bei Abfragen und die Zielerreichung. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2018.

Kurzfassung

Zuständig für das Lobbying– und Interessenvertretungs–Register (kurz: **Lobby–Register**) war das vormalige Bundesministerium für Justiz, nunmehr Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (beide in der Folge kurz: **Ministerium**). (TZ 1)

Seit Jahren sorgen weltweit Fälle von ungerechtfertigter Einflussnahme auf politische Entscheidungen und fragwürdige Verstrickungen zwischen Wirtschaft und Politik für Diskussionen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) sowie der Europarat erarbeiteten Standards und Empfehlungen, um Transparenz und Integrität im Lobbying sicherzustellen. (TZ 3)

Lobbying–Regulierungen dienen dazu, dass Lobbyistinnen und Lobbyisten Regeln befolgen müssen, wenn sie politische Entscheidungsträgerinnen und –träger bzw. politische Entscheidungsprozesse beeinflussen möchten. Ziel einer Regulierung ist es nicht, Lobbying zu verbieten, sondern Prinzipien, Standards und Verfahren zu entwickeln, die sicherstellen, dass Lobbyismus hinreichend offen und transparent stattfindet. (TZ 2)

In Österreich erarbeitete das Ministerium ein Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (**LobbyG**) und damit die Grundlage für das Lobby-Register. Das Gesetz trat am 1. Jänner 2013 in Kraft. Somit zählte Österreich zu den EU-Mitgliedstaaten, die eine Lobbying-Regulierung auf gesetzlicher Ebene eingeführt hatten. Bei der Gesetzeserstellung verwies das Ministerium auf internationale Standards, allen voran die OECD-Empfehlung zu den „Grundsätzen für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit“ aus 2010. Einige zentrale Elemente der internationalen Standards, wie eine Cooling-off-Phase für Politikerinnen und Politiker, eine verpflichtende regelmäßige Überprüfung der gesetzlichen Lobbying-Regulierung oder ein legislativer Fußabdruck fanden sich im LobbyG nicht. (TZ 3, TZ 4, TZ 5)

Der Europarat fasste seit 2010 mehrere Beschlüsse und Empfehlungen zum Thema. Zuletzt nahm er im März 2017 eine Empfehlung zur gesetzlichen Regelung von Lobbying im Prozess der öffentlichen Entscheidungsfindung an. Ein Evaluierungsteam der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) stellte in seinem Bericht zur Korruptionsprävention vom Oktober 2016 Verbesserungspotenzial beim österreichischen LobbyG fest. Das Ministerium unternahm bisher keine Schritte, um die Empfehlung umzusetzen. (TZ 3, TZ 5)

In das Lobby-Register mussten sich Lobbying-Unternehmen (Registerabteilung A1), Unternehmen, die Lobbyistinnen und Lobbyisten in eigener Sache beschäftigen (Registerabteilung B) sowie Selbstverwaltungskörper (Registerabteilung C) und gewisse Interessenverbände (Registerabteilung D) eintragen. Allerdings gab es umfangreiche Ausnahmeregelungen, die auch Auswirkungen auf die Anzahl der Eintragungspflichtigen in das Lobby-Register hatten. (TZ 7)

Der Gebührentarif für Eintragungen in das Lobby-Register war je Registerabteilung gestaffelt (110 EUR bis 662 EUR) und fiel einmalig an. Von 2013 bis Mai 2018 betrug die Einnahmen rd. 101.000 EUR und entsprachen den bislang angefallenen Kosten von rd. 96.000 EUR für die Errichtung des Lobby-Registers. Die Deckung des Personalaufwands im Zusammenhang mit der Registerführung – pro Jahr rd. 66.000 EUR – war durch die bisherigen Gebühreneinnahmen nicht gegeben. (TZ 8, TZ 9)

Für Lobbyistinnen und Lobbyisten galten andere Pflichten als für Interessenvertreterinnen und -vertreter. Erstere trafen umfassendere Veröffentlichungs- und Verhaltenspflichten. Auch waren für diese – anders als für Interessenvertreterinnen und -vertreter der Selbstverwaltungskörper und der Interessenverbände – Sanktionen vorgesehen. (TZ 10)

Einen Verhaltenskodex sah das Gesetz nur für Lobbying-Unternehmen und Unternehmen mit Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten vor, nicht für Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände. Das Ministerium gab keine Mindeststan-

dards für einen Verhaltenskodex vor. Von den gesetzlichen Prinzipien der Lobbying–Tätigkeit und Interessenvertretung – wie keine unlautere Beschaffung von Informationen und kein unangemessener Druck auf Funktionsträgerinnen und –träger – waren Sozialpartner und kollektivvertragsfähige Interessenverbände ausgenommen. (TZ 11)

Mitte 2018 waren 96 Lobbying–Unternehmen mit 178 namentlich genannten Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie 127 Unternehmen, die insgesamt 426 namentlich genannte Lobbyistinnen und Lobbyisten beschäftigten, registriert. Weiters waren 18 Selbstverwaltungskörper mit der Gesamtanzahl von 58 Interessenvertreterinnen und –vertretern sowie 64 Interessenverbände mit der Gesamtanzahl von 581 Interessenvertreterinnen und –vertretern aufgelistet. Das Register war unter <http://lobbyreg.justiz.gv.at/> im Internet abrufbar. Öffentlich nicht zugänglich waren Informationen über konkrete Lobbying–Aufträge. (TZ 12)

Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände konnten die Anzahl ihrer Interessenvertreterinnen und –vertreter auch auf der eigenen Website – und damit nicht im Lobby–Register – veröffentlichen. Davon machte bspw. die Wirtschaftskammer Gebrauch: Auf ihrer Website waren mit Stand 31. Dezember 2016 1.631 Interessenvertreterinnen und –vertreter ausgewiesen, die 2016 Kosten von rd. 34 Mio. EUR verursachten. Auch die Industriellenvereinigung veröffentlichte auf der eigenen Website, dass 25 Interessenvertreterinnen und –vertreter tätig waren und Kosten von rd. 2 Mio. EUR jährlich verursachten. Damit bot das Lobby–Register keinen Gesamtüberblick. (TZ 12)

Das Ministerium war nach eigener Ansicht nur zum Führen des Lobby–Registers verpflichtet und kontrollierte daher auch nur die durchgeführten Eintragungen. Zur Kontrolle der Eintragungspflicht und zur inhaltlichen Prüfung sah sich das Ministerium nicht verpflichtet, obwohl das LobbyG die Zuständigkeit des Ministeriums für den Vollzug des Gesetzes normierte. Sanktionen galten nicht für alle registrierungspflichtigen Organisationen. Das Sanktionsinstrumentarium war wenig praktikabel und nicht immer eindeutig. Bisher verhängte das Ministerium keine Sanktionen. (TZ 14, TZ 17)

Es gab eine Reihe von Hinweisen, dass das Lobby–Register Lücken aufwies. So war nur ein Rechtsanwalt registriert, nämlich in der Rubrik Unternehmen, die Lobbyistinnen und Lobbyisten beschäftigen. Das hieße, dieser Rechtsanwalt lobbysierte nur für sich selbst und keine Rechtsanwaltskanzlei lobbysierte für ihre Klientinnen und Klienten. Dabei war aus dem Internet ersichtlich, dass auch Rechtsanwaltskanzleien Lobbying als Dienstleistung anboten. Im Register der Interessenvertretung fehlten mehrere Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände. (TZ 15)

Im Lobby-Register waren nur die Namen der in den Bereichen Lobbying tätigen Personen sowie der Umfang und die Anzahl der Lobbying-Aufträge, das Vorliegen eines speziellen Aufwands für Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten bzw. die Anzahl der Personen und Kosten für die Interessenvertretung für alle öffentlich zugänglich. Nicht erfüllt war das eigentliche Ziel, nämlich Offenheit und Transparenz über den Einfluss von Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie Interessenvertreterinnen und -vertretern auf die Gesetzgebung und die Vollziehung zu schaffen. Der Fokus des Registers lag auf der Offenlegung der wirtschaftlichen Daten und des Ausmaßes der Kosten für Lobbying. Nicht vorgesehen war die Transparenz, wer wann mit wem in wessen Auftrag und mit welchem Zweck kommunizierte. Eine Offenlegung der Einflussnahme auf die Prozesse der Gesetzgebung, der sogenannte „legislative Fußabdruck“, fehlte. Für die Öffentlichkeit war vielfach nicht einmal ersichtlich, in welchen Bereichen Lobbying betrieben wurde. (TZ 19)

Auch waren die Daten im Lobby-Register nicht vergleichbar. Es fehlten Vorgaben, wie die Kosten, der Aufwand oder die Zahl der Beschäftigten zu berechnen waren. Somit waren Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der veröffentlichten Daten nicht sichergestellt, was die Aussagekraft des Registers einschränkte. (TZ 20)

Ein weiteres Manko war die mangelhafte Aktualität der Daten. Der RH fand bei der Durchsicht von 62 Einträgen Mitte 2018 zumindest 36 Einträge, bei denen bspw. Umsatz oder Anzahl der Lobbying-Aufträge nicht auf dem letzten Stand waren. (TZ 22)

Während die Anzahl der Suchabfragen im öffentlichen Teil des Lobby-Registers pro Jahr im Durchschnitt 136.000 betrug, nahm nur eine Funktionsträgerin bisher Einsicht in den nicht-öffentlichen Teil. Dort hatten die Lobbying-Unternehmen die zustande gekommenen Verträge einzutragen und konnten nur die direkt Beteiligten, wie die betroffenen Funktionsträgerinnen und -träger, auf Antrag beim Ministerium Einsicht nehmen. Da die Lobbyistinnen und Lobbyisten ihre Kontaktpersonen nicht angeben mussten, hatte das Ministerium keine gesicherten Daten darüber, wem es Einsicht gewähren durfte. (TZ 23)

Neben dem Bericht des GRECO-Evaluierungsteams von Oktober 2016 lagen dem Ministerium Verbesserungsvorschläge für das Lobby-Register auch von Transparency International von März 2017 vor. Trotzdem setzte das Ministerium bisher keine Initiativen, um die aufgezeigten Schwächen im LobbyG zu beseitigen. Es führte auch keine Evaluierung durch. (TZ 24)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Eine Evaluierung (Stärken–Schwächen–Analyse) des LobbyG wäre vorzunehmen und es wäre zu prüfen, wie zentrale Elemente der internationalen Standards zu Lobbying, etwa die Einführung von Cooling–off–Phasen für Politikerinnen und Politiker, die Darstellung eines legislativen Fußabdrucks oder regelmäßige Überprüfungen der gesetzlichen Lobbying–Regulierung, umfassender berücksichtigt werden können. (TZ 3)
- Vorschläge wären zu erstellen, wie das Ministerium die Aufgabe einer wirksamen, proaktiven Kontrollbehörde im Sinne der internationalen Empfehlungen wahrnehmen könnte, um Verstöße gegen das LobbyG konsequent zur Anzeige zu bringen. (TZ 14)
- Beim vereinbarten Aufgabenbereich zwischen Lobbying–Unternehmen und Auftraggebern wäre für eine aussagekräftige Beschreibung des Aufgabenbereichs zu sorgen; bspw. wäre eine konkrete Bezeichnung des Gesetzes, für das lobbyiert wurde, einzufordern. (TZ 16)
- In einem zu erarbeitenden Ministerialentwurf zum LobbyG wären die Einsichtsmöglichkeiten so zu gestalten, dass die Öffentlichkeit auch von den die Transparenz fördernden Daten – wie klar beschriebenen Aufgabenbereichen oder zu beeinflussenden Gesetzen – Kenntnis erlangen kann. (TZ 19)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Lobbying- und Interessenvertretungs-Register (Lobby-Register)		
Rechtsgrundlage	Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG), BGBl. I 64/2012 i.d.g.F.	
Anzahl der Eintragungen im Lobby-Register bzw. Anzahl der eingetragenen Personen (Stand Juli 2018)		
Registerbezeichnung	Anzahl der Eintragungen	Anzahl der Lobbyistinnen und Lobbyisten bzw. Interessenvertreterinnen und -vertreter innerhalb der Eintragungen
Registerabteilung A1 (Lobbying-Unternehmen)	96 Unternehmen(r)	178 namentlich angeführte Lobbyistinnen und Lobbyisten
Registerabteilung A2 (Lobbying-Aufträge von Lobbying-Unternehmen)	364 Aufträge	
Registerabteilung B (Unternehmen mit Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten)	127 Unternehmen	426 namentlich angeführte Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten
Registerabteilung C (Selbstverwaltungskörper)	18 Selbstverwaltungskörper	58 Interessenvertreterinnen und -vertreter (ohne Erleichterung gemäß § 12 Abs. 3 LobbyG)
Registerabteilung D (Interessenverbände)	64 Interessenverbände	581 Interessenvertreterinnen und -vertreter (ohne Erleichterung gemäß § 12 Abs. 3 LobbyG)

Gebührenbeträge 2013 bis Mai 2018										
Jahr	Registerabteilung A1		Registerabteilung B		Registerabteilung C		Registerabteilung D		Summe	
	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR
2013	65	39.180	106	21.220	17	1.705	56	5.615	244	67.720
2014	10	6.300	6	1.260	0	0	3	315	19	7.875
2015	7	4.410	6	1.260	0	0	3	315	16	5.985
2016	8	5.040	2	420	0	0	3	315	13	5.775
2017	14	9.012	8	1.691	0	0	1	105	23	10.808
1-5/2018	3	1.986	2	442	0	0	1	105	6	2.533
Summe	107	65.928	130	26.293	17	1.705	67	6.770	321	100.696

Quellen: BMVRDJ; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Juni bis August 2018 beim Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz das österreichische Lobbying- und Interessenvertretungs-Register (**Lobby-Register**)⁶. Weitere Informationsgespräche fanden bei der Wirtschaftskammer Österreich (**WKO**), der Österreichischen Public Affairs Vereinigung, der Bundesrechenzentrum GmbH (**BRZ GmbH**) und dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (**BMASGK**) statt.

(2) Ziele der Überprüfung waren die Darstellung und Analyse der rechtlichen Grundlagen, insbesondere unter Berücksichtigung internationaler Standards, Good-Practices bzw. Beispiele, sowie die Beurteilung der operativen Umsetzung des Registers, insbesondere der Kosten und der Entwicklung der Gebührenbeträge, der Vollständigkeit bzw. Richtigkeit der Eintragungen, des Bürgernutzens durch Abfragen bzw. Einsichtnahmen sowie der Zielerreichung.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2013 bis 2018. Soweit es für das bessere Verständnis zweckmäßig war, berücksichtigte der RH auch Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

(3) Mit dem Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017⁷ wurden dem damaligen Bundesministerium für Justiz Aufgaben der staatlichen Verfassung sowie für Reformen und Deregulierung übertragen. Die Bezeichnung lautet seitdem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (beide kurz: **Ministerium**).

Zu dem im Februar 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das Ministerium im Mai 2019 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2019.

(4) Einleitend hielt das Ministerium in seiner Stellungnahme fest, dass es sich einer Überarbeitung des Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes (**LobbyG**) nicht verschließe, insbesondere zur Erhöhung der Transparenz. Voraussetzung dafür sei eine entsprechende politische Zustimmung, die nicht in der Ingerenz des Ministeriums liege und die abzuwarten bleibe. Fraglich sei, ob der RH mit der ihm zugewiesenen und obliegenden Kontrolle und Prüfung der Verwaltung auch „Gesetzesvorschläge oder –wünsche im Wege von Empfehlungen an den Gesetzgeber richten kann“. Aus Sicht des Ministeriums fallen zahlreiche der in der vorliegenden Prüfung behandelten Themen nicht unter den Begriff der – vom RH zu überprüfenden – Gebarung; vielmehr handelt es sich dabei um vom Parlament zu entscheidende Fragen (wie z.B. die Ausnahmen vom Gesetz oder von bestimmten

⁶ Das Lobby-Register wurde mit dem Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz, StF: BGBl. I 64/2012, eingeführt.

⁷ BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Verpflichtungen, die je nach Träger abgestuften Verhaltens– und Registrierungs–pflichten oder das Sanktionenregime). Bei einigen Themen sei nicht das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, sondern der Nationalrat selbst angesprochen, etwa bei der geforderten Cooling–Off–Phase.

(5) Der RH entgegnete, dass nach ständiger Rechtssprechung des VfGH⁸ unter Gebärung jedes Verhalten verstanden wird, das finanzielle Auswirkungen hat. Maßgeblich für die Beurteilung des RH sind die Gesichtspunkte der Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Dem RH ist – im Lichte seiner Stellung als Organ des Nationalrates – die wirkungsvolle Beratung des Nationalrates zur Umsetzung von Reformen auf Basis von Gebarungsüberprüfungen ein zentrales Anliegen. Der RH sieht die im Rahmen dieser Überprüfung aufgezeigten Transparenzschwächen als Information und Entscheidungshilfe für den Nationalrat; die an das für die Vollziehung zuständige Ministerium abgegebenen Empfehlungen zeigen Möglichkeiten auf, wie der grundsätzliche Zweck des LobbyG – die Erhöhung der Transparenz im Bereich der Gesetzgebung und Vollziehung – umfänglicher erreicht werden kann. Die vom Ministerium in seiner Stellungnahme angesprochenen Empfehlungen des RH sind an die Verwaltung adressiert und orientieren sich an den Zielsetzungen des Gesetzgebers.

Lobbying–Regulierungen

Allgemeines

- 2 (1) Der Informationsaustausch zwischen Personen aus der Politik, Gesetzgebung und Verwaltung auf der einen Seite und Verbänden, Unternehmen und Interessengruppen auf der anderen Seite wird in der Politikwissenschaft wie auch auf europäischer und nationaler Ebene als notwendiger, legaler und legitimer Bestandteil jedes demokratischen politischen Systems gesehen. Unter „Lobbying“ wird dabei allgemein die Beeinflussung von politischen Entscheidungsträgerinnen und –trägern durch Personen, Interessengruppen und Unternehmen, die nicht an diesen Entscheidungen beteiligt sind, verstanden. Die politikwissenschaftliche Literatur geht davon aus, dass „gut 80 % der Gesetzes– und Entscheidungsentwürfe im Lauf ihrer Entstehung von Lobbyisten beeinflusst“ werden.⁹

⁸ zuletzt etwa die Erkenntnisse vom 12. Dezember 2013, KR 2/2013 und KR 3/2013 sowie das Erkenntnis vom 9. Oktober 2014, KR 1/2014

⁹ Lansky/Egger/Köppl, Lobbying und Recht, 2013, S. 7 f.

(2) Lobbying-Regulierungen dienen dazu, dass Lobbyistinnen und Lobbyisten Regeln befolgen müssen, wenn sie politische Entscheidungsträgerinnen und -träger bzw. politische Entscheidungsprozesse beeinflussen möchten. Ziel einer Regulierung ist es nicht, Lobbying zu verbieten, sondern Prinzipien, Standards und Verfahren zu entwickeln, die sicherstellen, dass Lobbyismus hinreichend offen und transparent stattfindet.

Internationale Standards

3.1 (1) In den letzten Jahren wurden auf internationaler und europäischer Ebene mehrere Standards und Empfehlungen zur Erreichung von Transparenz und Integrität im Lobbying erarbeitet, um Staaten ein wirksames und faires Rahmenwerk für Lobbying-Regulierungen zur Verfügung zu stellen. Seit Anfang der 1990er Jahre konnte man eine verstärkte Diskussion um die Reglementierung von Lobbying wahrnehmen, vor allem wenn Fälle von ungerechtfertigter Einflussnahme oder fragwürdiger Verstrickungen zwischen Wirtschaft und Politik bekannt wurden.

(2) Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (**OECD**) veröffentlichte 2010 erstmals eine Empfehlung zu den „Grundsätzen für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit“ (sogenannte „zehn Prinzipien“)¹⁰. Die Empfehlung entwickelte sich zu einem international anerkannten Standard für die Umsetzung von Lobbying-Regulierungen.

Der Europarat fasste im Zeitraum 2010 bis 2014 mehrere Beschlüsse und Empfehlungen zum Themenbereich Lobbying, um die Entwicklung eines europäischen Standards für Lobbying-Regulierungen voranzutreiben.¹¹ Zuletzt nahm er im März 2017 eine Empfehlung zur gesetzlichen Regelung von Lobbying im Prozess der öffentlichen Entscheidungsfindung an.¹² Der Anhang der Empfehlung enthielt Leitlinien für die Politikgestaltung auf nationaler Ebene zur Regelung von Lobbying.

¹⁰ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/LEGAL/0379, 2010; im Jahr 2014 veröffentlichte die OECD in ihrem Programmbereich „Lobbyists, Governments and Public Trust“ einen Bericht zur Umsetzung ihrer Empfehlung in ausgewählten Staaten (darunter auch Österreich): OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3, Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 2014. Nachdem das österreichische LobbyG erst mit 1. Jänner 2013 in Kraft trat, waren im Bericht noch keine konkreten Aussagen zur Effektivität und Anwendung des LobbyG möglich.

¹¹ z.B. Empfehlung des Europarats 2019 (2013); Beschluss des Europarats 1744 (2010)

¹² Empfehlung des Europarats, CM/Rec(2017)2

Auf EU-Ebene hatte die Europäische Kommission das Thema Lobbying-Regulierung bereits 2001 im Weißbuch „Europäisches Regieren“¹³ aufgegriffen. Sie betonte 2006 im Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“¹⁴ die „Notwendigkeit eines strukturierten Rahmens für Lobbyarbeit“ auf EU-Ebene. Dieser Rahmen beinhaltete schließlich die Einrichtung eines freiwilligen Lobby-Registers im Jahr 2008 bzw. 2011 („EU-Transparenz-Register“, TZ 6), einen Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten und ein Verfahren zur Kontrolle und Durchsetzung von Verhaltenskodex und Register.¹⁵ Ferner befürwortete das Europäische Parlament in einer Entschließung vom September 2017, die „Verwaltung aufzufordern, für alle Berichterstatter und Verfasser von Stellungnahmen ein Muster für einen freiwilligen legislativen Fußabdruck auszuarbeiten“,¹⁶ und die Europäische Kommission beschloss im Jänner 2018 einen neuen Verhaltenskodex für ihre Mitglieder,¹⁷ in dem sie die Cooling-off-Phase für ehemalige Mitglieder von 18 auf 24 Monate erhöhte.

(3) Den internationalen Standards gemeinsam waren die veröffentlichten – mehr oder weniger detailliert ausformulierten – zentralen Elemente für Lobbying-Regulierungen. Die nachstehende Tabelle gibt einen Überblick zu den wesentlichen Aussagen und deren Berücksichtigung in Österreich:

¹³ KOM(2001) 428 endg

¹⁴ KOM(2006) 194 endg

¹⁵ KOM(2008) 323 endg 2

¹⁶ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2017, P8 TA(2017)0358

¹⁷ Beschluss der Europäischen Kommission über einen Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission vom 31. Jänner 2018, C(2018) 700 endg; davor galt der Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, C(2011) 2904 endg.

Tabelle 1: Internationale Standards zu Lobbying–Regulierungen und deren Berücksichtigung in Österreich

OECD–Empfehlung („zehn Prinzipien“), 2010	Europarat–Empfehlung, 2017	zentrale Inhalte der Empfehlungen der OECD und des Europarats	Berücksichtigung in Österreich	in TZ
1. Staaten sollten gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen, indem sie allen Interessengruppen einen gerechten und gleichberechtigten Zugang zur Entwicklung und Umsetzung öffentlicher Politik gewähren	Recht auf freie Meinungsäußerung, politische Aktivitäten und Beteiligung am öffentlichen Leben (z.B. Verhinderung der Beeinträchtigung demokratischer Rechte durch die rechtliche Regelung)	<ul style="list-style-type: none"> gesetzliche Regelungen mit klaren Definitionen Ziele und Zielerreichung 	teilweise	<u>TZ 5</u> , <u>TZ 7</u> , <u>TZ 24</u>
2. Lobbying–Regulierungen sollten die Governance–Probleme im Zusammenhang mit Lobbying–Aktivitäten ansprechen und den politisch–gesellschaftlichen sowie administrativen Kontext berücksichtigen.	Ziel der rechtlichen Regelung (Förderung der Transparenz der Lobbyarbeit)	<ul style="list-style-type: none"> Ziele und Zielerreichung 	keine	<u>TZ 24</u>
3. Lobbying–Regulierungen sollten mit den allgemeinen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen übereinstimmen.				
4. Staaten sollten die Begriffe „Lobbying“ und „Lobbyist“ klar definieren, wenn sie Regelungen zum Lobbying in Betracht ziehen oder entwickeln.	Tätigkeiten, die einer rechtlichen Regelung unterliegen (z.B. klare Definition und Begründung des Anwendungsbereichs und von Ausnahmen)	<ul style="list-style-type: none"> gesetzliche Regelungen mit klaren Definitionen verpflichtendes Lobby–Register 	teilweise	<u>TZ 5</u> , <u>TZ 7</u>
5. Staaten sollten ein angemessenes Maß an Transparenz gewährleisten, um sicherzustellen, dass Funktionsträgerinnen und –träger, Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen ausreichende Informationen über Lobbying–Aktivitäten erhalten können.	Transparenz (z.B. Bekanntgabe der Informationen über Lobbyarbeit)	<ul style="list-style-type: none"> legislativer Fußabdruck 	teilweise	<u>TZ 3</u> , <u>TZ 5</u>
6. Staaten sollten Akteuren – einschließlich der zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen, Medien und der Öffentlichkeit – die Möglichkeit geben, Lobbying–Aktivitäten zu prüfen.	öffentliche Register der Lobbyisten (z.B. leichte Zugänglichkeit und Benutzerfreundlichkeit)	<ul style="list-style-type: none"> öffentlich zugängliches Lobby–Register 	teilweise	<u>TZ 12</u> , <u>TZ 19</u> , <u>TZ 23</u>
7. Staaten sollten eine Kultur der Integrität in öffentlichen Organisationen und bei der Entscheidungsfindung fördern, indem sie klare Regeln und Verhaltensrichtlinien für Amtsträgerinnen und –träger vorsehen.	Integrität des öffentlichen Sektors (z.B. „Wartezeit“ für Politikerinnen und Politiker, Offenlegung von Interessenkonflikten)	<ul style="list-style-type: none"> Cooling–off–Phase für Politikerinnen und Politiker 	keine	<u>TZ 3</u> , <u>TZ 5</u>
8. Lobbyisten sollten Standards der Professionalität und Transparenz einhalten; sie tragen Verantwortung für die Förderung einer Kultur der Transparenz und Integrität im Lobbying.	ethische Verhaltensnormen für Lobbyisten (z.B. Einhaltung der Grundsätze „Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität“ für Lobbyisten)	<ul style="list-style-type: none"> Verhaltenskodex 	teilweise	<u>TZ 3</u> , <u>TZ 5</u> , <u>TZ 11</u>
Anmerkung: keine Empfehlung zu Sanktionen	Sanktionen (wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen)	<ul style="list-style-type: none"> angemessene Sanktionen 	teilweise	<u>TZ 17</u>
9. Staaten sollten Schlüsselakteure in die Umsetzung eines kohärenten Spektrums an Strategien einbeziehen, um deren Einhaltung zu erreichen.	Überwachung, Beratung und Sensibilisierung (Aufsicht durch Einrichtung einer eigens dafür bestimmten öffentlichen Behörde zur Überwachung der Regeleinhaltung)	<ul style="list-style-type: none"> funktionierende Aufsicht und Information 	teilweise	<u>TZ 14</u> , <u>TZ 15</u> , <u>TZ 16</u>
10. Staaten sollten die Funktionsweise ihrer Lobbying–Regulierungen regelmäßig überprüfen und basierend auf gemachten Erfahrungen notwendige Anpassungen vornehmen	Überprüfung (regelmäßige Überprüfung des Rahmens für die rechtliche Regelung von Lobbytätigkeiten)	<ul style="list-style-type: none"> funktionierende Kontrolle und Evaluierung 	keine	<u>TZ 14</u> , <u>TZ 24</u>

Quellen: OECD; Europarat; RH

(4) Im Vorblatt und den Erläuterungen zur Regierungsvorlage des österreichischen LobbyG hatte das Ministerium ausdrücklich auf die OECD-Empfehlung zu den Prinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying („zehn Prinzipien“) verwiesen.¹⁸

3.2 (1) Der RH stellte fest, dass in den letzten Jahren auf internationaler Ebene mehrere Standards zu Lobbying-Regulierungen entwickelt wurden, die als Grundlage und Rahmenwerk für die Einführung bzw. Weiterentwicklung von Lobbying-Regulierungen zur Verfügung standen. Insbesondere die OECD-Empfehlung zu den Grundsätzen für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit aus dem Jahr 2010 und die Europarat-Empfehlung aus dem Jahr 2017 zur gesetzlichen Regelung von Lobbying im Prozess der öffentlichen Entscheidungsfindung waren anerkannte Standards und nach Ansicht des RH von besonderer Relevanz bei der Implementierung und Weiterentwicklung von nationalen Lobbying-Regulierungen, die darauf abzielen, die Legitimität und Integrität staatlicher Entscheidungen sowie das Vertrauen der Öffentlichkeit in staatliche Institutionen zu stärken.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Europäische Kommission die Zweckmäßigkeit eines strukturierten Rahmens für Lobbying bereits 2001 thematisiert und in den vergangenen Jahren mehrere Maßnahmen gesetzt hatte, wie bspw. die Einrichtung eines freiwilligen Lobby-Registers, die Einführung eines Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten oder der Cooling-off-Phase für ehemalige Mitglieder der Europäischen Kommission, um die Transparenz bei politischen Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene zu stärken.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium zwar im Vorblatt und in den Erläuterungen zum österreichischen LobbyG ausdrücklich auf die OECD-Empfehlung 2010 zu den Grundsätzen für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit Bezug genommen hatte, die Standards bei der Implementierung der nationalen Lobbying-Regulierung allerdings, soweit es in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums fiel, nur teilweise berücksichtigt hatte. Der RH verwies dazu auf die Feststellungen in den in Tabelle 1 angeführten TZ.

¹⁸ Neben dem LobbyG regelte auch das Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz, BGBl. 330/1983 i.d.g.F. – das nicht in den Zuständigkeitsbereich des Ministeriums fiel – Lobbying, indem es festlegte, dass die Mitglieder des Nationalrates, des Bundesrates und der Landtage keinen Lobbying-Auftrag (TZ 10) annehmen dürfen. Das Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz legte darüber hinaus fest, in welchen Bereichen die Teilnahme der Abgeordneten zum Nationalrat, der Mitglieder des Bundesrates sowie der Mitglieder der Bundesregierung und die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre am beruflichen, politischen und gesellschaftlichen Leben der Prüfung durch den Unvereinbarkeitsausschuss unterliegen und wann Unvereinbarkeiten vorliegen, und definierte die einzelnen Meldepflichten zur Veröffentlichung von bestimmten Stellungen und Tätigkeiten.

Der RH empfahl, eine Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des LobbyG vorzunehmen und zu prüfen, wie zentrale Elemente der internationalen Standards zu Lobbying, bspw. die Einführung von Cooling-off-Phasen für Politikerinnen und Politiker, die Darstellung eines legislativen Fußabdrucks oder regelmäßige Überprüfungen der gesetzlichen Lobbying-Regulierung, umfassender berücksichtigt werden können.

- 3.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme zur Referenzierung auf GRECO aus, dass sich im Einklang mit der bisherigen Praxis die Empfehlungen des GRECO-Evaluierungsteams vom Oktober 2016 an die österreichischen Behörden richten würden, die in der Folge die für die jeweilige Maßnahme zuständigen Institutionen oder Gremien bestimmen müssten. Adressat von Empfehlungen, die legislative Maßnahmen erfordern, sei primär nicht das Ministerium, sondern der Gesetzgeber, also das Parlament.

Hervorzuheben sei, dass dem Ministerium für die Einführung von Cooling-off-Phasen für Politikerinnen und Politiker und für die Darstellung eines legislativen Fußabdrucks keine legislative Kompetenz zukomme; Ansprechpartner sei hier der Nationalrat. Diese genuin politischen Belange würden daher auch politisch, nämlich im Parlament, zu diskutieren und zu entscheiden sein.

- 3.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass das LobbyG, wie auch eine Vielzahl anderer Gesetzgebungsinitiativen, als Ministerialentwurf ausgearbeitet und als Regierungsvorlage in das parlamentarische Verfahren eingebracht wurde. Der RH erachtete es als Aufgabe des für die Vollziehung zuständigen Ministeriums, die Wirkungen und die Effektivität des LobbyG zu evaluieren (Stärken-Schwächen-Analyse) und – wenn notwendig – dem Nationalrat mit Ministerialentwurf Vorschläge für gesetzliche Anpassungen im Sinne einer effektiven Zielerreichung zu machen. Der RH wies darauf hin, dass internationale Standards bspw. Cooling-off-Phasen oder die Darstellung eines legislativen Fußabdrucks als zentrale Elemente von Lobbying-Regulierung erachten.

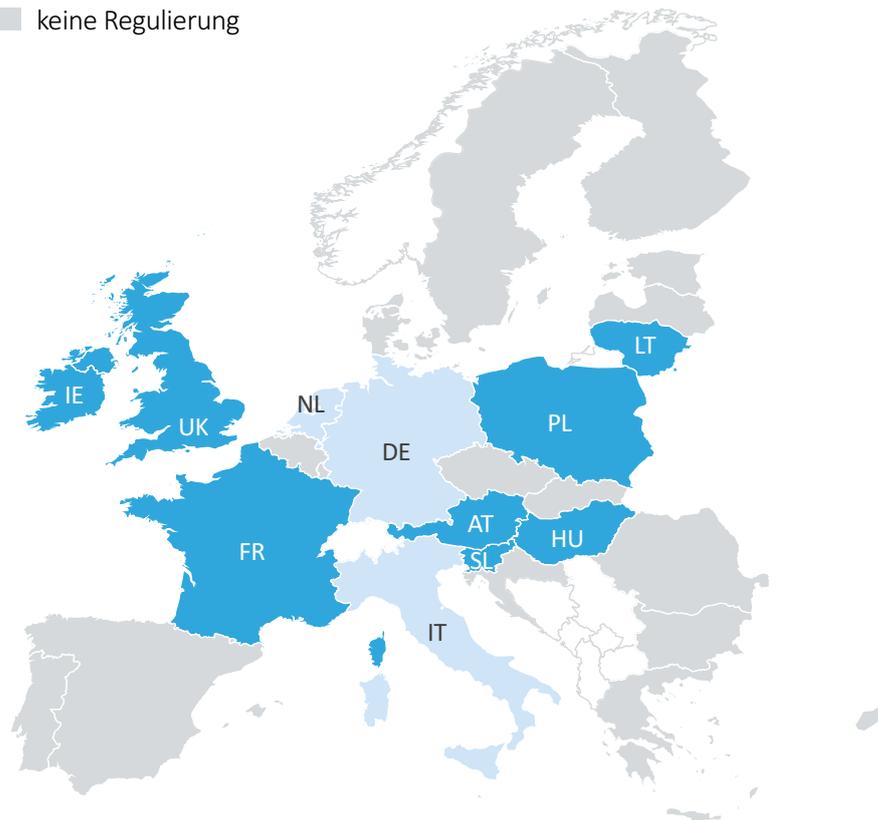
Lobbying-Regulierungen im europäischen Vergleich

- 4.1 In den EU-Mitgliedstaaten waren ab den 2000er Jahren erste gesetzliche Lobbying-Regulierungen entstanden. Im 1. Halbjahr 2018 verfügten acht EU-Mitgliedstaaten über gesetzliche Lobbying-Regulierungen.¹⁹ Zudem gab es in Deutschland, Italien und den Niederlanden sogenannte „soft regulations“ zu Lobbying, allerdings keine gesetzlichen Regelungen.²⁰

Nachstehende Abbildung gibt einen Überblick zu den Lobbying-Regulierungen in den EU-Mitgliedstaaten:

Abbildung 1: Lobbying-Regulierungen in den EU-Mitgliedstaaten, 2018

- gesetzliche Regulierung
- soft regulation
- keine Regulierung



Quelle: Europäisches Parlament; Darstellung: RH

¹⁹ Frankreich (2016), Irland (2014), Litauen (2001), Österreich (2012), Polen (2005), Slowenien (2010), Ungarn (2006 bis 2011; 2013) und das Vereinigte Königreich (2014)

²⁰ In Deutschland konnten sich z.B. seit 1972 Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertraten, und deren Vertreterinnen und Vertreter freiwillig in eine „öffentliche Liste“ eintragen. Die Angaben für die Registrierung wurden über die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags geregelt.

- 4.2 Der RH stellte fest, dass im ersten Halbjahr 2018 weniger als die Hälfte der EU-Mitgliedstaaten über gesetzliche oder sonstige Regelungen („soft regulations“) zu Lobbying verfügten.

Er anerkannte, dass Österreich zu den EU-Mitgliedstaaten zählte, die eine Lobbying-Regulierung auf gesetzlicher Ebene eingeführt hatten, um damit die Transparenz von Lobbying zu erhöhen.

Lobbying-Regulierung in Österreich

- 5.1 (1) Im Juni 2011 hatte das Ministerium einen Ministerialentwurf betreffend ein Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (LobbyG) ausgearbeitet. Infolge der vielen Stellungnahmen (74 Stellungnahmen waren fristgerecht eingebracht und veröffentlicht worden), die sich zum Teil kritisch mit einer Eintragungspflicht für gesetzlich eingerichtete Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände, mit dem „Übermaß“ an gesetzlichen Verpflichtungen und mit der Vielzahl an unbestimmten Rechtsbegriffen auseinandergesetzt hatten, war der Gesetzesentwurf (z.B. durch Erweiterung der Ausnahmebestimmungen, TZ 7) überarbeitet und Anfang Oktober 2011 im Ministerrat als Regierungsvorlage beschlossen worden. Nach der Behandlung im Justizausschuss in mehreren Sitzungen von November 2011 bis Juni 2012²¹ trat das LobbyG mit 1. Jänner 2013 in Kraft.²²

(2) Im Zentrum des LobbyG stand die Einführung eines verpflichtenden öffentlichen Lobby-Registers mit unterschiedlichen Registrierungs- und Verhaltenspflichten sowie Sanktionen (TZ 10 und TZ 17). Es enthielt allerdings keine Regelungen zur Einführung eines legislativen Fußabdrucks oder zu Cooling-off-Phasen für Politikerinnen und Politiker.²³ Weiters führte das LobbyG keine Mindeststandards für einen verpflichtenden Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten ein. Es statuierte lediglich Verhaltens- und Registrierungspflichten, wie bspw., dass „den Lobbying-Tätigkeiten ein Verhaltenskodex zugrunde“ zu liegen hat. Auch eine Evaluierung bzw. regelmäßige Überprüfung des Gesetzes war gesetzlich nicht vorgesehen; eine freiwillige Evaluierung führte das Ministerium bislang nicht durch.

²¹ inklusive der Durchführung eines Expertenhearings im Jänner 2012

²² Das LobbyG war Teil des österreichischen „Transparenzpakets“ 2012. Weitere Instrumente betrafen die Finanzierung der politischen Parteien und ihrer Einrichtungen, strafrechtliche Sanktionen für bestimmte Verhaltensweisen und die Veröffentlichung der Kosten für die Öffentlichkeitsarbeit bestimmter Organe.

²³ Die derzeit einzige Regelung zu einer verpflichtenden Cooling-off-Phase findet sich in § 20 Abs. 3a Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BGBl. 333/1979 i.d.g.F.), die eine sechsmonatige Wartezeit für Beamtinnen und Beamte vorsieht.

(3) Ein Evaluierungsteam der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) stellte in seinem Bericht zur Korruptionsprävention vom Oktober 2016 ebenfalls Verbesserungspotenzial beim österreichischen LobbyG fest.²⁴ Es verwies u.a. auf das Erfordernis eines besseren Zugangs der Öffentlichkeit zu Informationen insbesondere darüber, „wer für wen, wann und wie Lobbying betreibt“, weil das Lobby-Register in seiner aktuellen Ausgestaltung „nur eine Liste mit Unternehmen und Personen veröffentlicht“, und sprach eine entsprechende Empfehlung zur Schließung der Lücken aus. Nach den Feststellungen des RH traf das Ministerium bislang keine Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung.

- 5.2 Der RH anerkannte die Entscheidung zu einer ersten gesetzlichen Lobbying-Regulierung für Österreich. Er gab aber kritisch zu bedenken, dass bei der Einführung des LobbyG international anerkannte Anforderungen an ein funktionierendes Regulierungssystem, wie bspw. Cooling-off-Phasen für Politikerinnen und Politiker, ein legislativer Fußabdruck, die Einführung verpflichtender Mindeststandards für Verhaltenskodizes für Lobbyistinnen und Lobbyisten oder eine verpflichtende regelmäßige Überprüfung des Gesetzes, nicht berücksichtigt worden waren.

Der RH betonte, dass auch das Evaluierungsteam der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) in seinem Bericht vom Oktober 2016 Verbesserungspotenzial bei der österreichischen Lobbying-Regulierung feststellte und eine entsprechende Empfehlung abgab. Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Ministerium bislang keine Maßnahmen zur Umsetzung dieser Empfehlung erarbeitete.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 3 zu einer Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des LobbyG.

Er empfahl, im Rahmen der Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des LobbyG insbesondere die Feststellungen und die Empfehlung der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) zur österreichischen Lobbying-Regulierung wie auch die Empfehlungen des RH mit zu berücksichtigen, um den nationalen gesetzlichen Rahmen weiter zu stärken und Transparenzmaßstäbe im Lobbying zu setzen.

- 5.3 Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 3.
- 5.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 3.

²⁴ GRECO (Group of States against Corruption) zählt momentan 49 Mitgliedstaaten; Österreich ist seit 2006 Mitglied. GRECO, Evaluierungsbericht Österreich, Vierte Evaluierungsrunde – Korruptionsprävention bei Abgeordneten, Richtern und Staatsanwälten, 2016

Anforderungen an ein Lobby-Register und internationaler Vergleich

6.1 (1) Im Rahmen von Lobbying-Regulierungen führten mehrere Staaten „Lobby-Register“ ein, um die Vertretung von Interessen gegenüber der Legislative und/oder der Exekutive sichtbar zu machen. Unter einem Lobby-Register versteht man eine für die Öffentlichkeit einsehbare elektronische Datenbank, in der Lobbyistinnen und Lobbyisten Informationen über ihre Arbeit veröffentlichen können oder müssen. Es wird zwischen freiwilligen und verpflichtenden Registern unterschieden. Die Leitlinien der Europarat-Empfehlung (2017)²⁵ enthielten folgende Mindeststandards für „Öffentliche Register der Lobbyisten“:

- Ein Register sollte bei einer staatlichen Stelle oder sonstigen dafür benannten Stelle geführt werden. (TZ 14)
- Die im Register enthaltenen Informationen sollten deklaratorischer Natur sein. Die Lobbyisten sollten die Verantwortung für die Richtigkeit und Aktualität der Informationen tragen. (TZ 17)
- Das Register sollte leicht zugänglich und benutzerfreundlich sein. Es sollte allen offenstehen, kostenlos online abgefragt werden können und über eine bedienerfreundliche Suchfunktion verfügen. (TZ 12, TZ 18, TZ 19)
- Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten aus dem Register sollten die geltenden Normen zum Schutz personenbezogener Daten beachtet werden.
- Das Register sollte mindestens die folgenden Informationen enthalten: Namen und Kontaktdaten der Lobbyistinnen und Lobbyisten, Gegenstand der Lobbyarbeit und Identität des Klienten oder Arbeitgebers, sofern zutreffend. (TZ 10, TZ 19)
- Im Sinne noch größerer Transparenz können Register in Übereinstimmung mit innerstaatlichen Bedingungen und Anforderungen zusätzliche Informationen enthalten.

(2) Acht EU-Mitgliedstaaten verfügten 2018 über ein verpflichtendes Lobby-Register.²⁶ Deutschland, Rumänien, Kroatien und Italien führten – wie auch das Europäische Parlament und die Europäische Kommission („EU-Transparenz-Register“) – freiwillige Register, d.h. es bestanden keine Eintragungspflichten.²⁷ In mehreren EU-Mitgliedstaaten gab es allerdings – zum Teil schon seit längerem – Bestrebungen, gesetzliche Grundlagen für verpflichtende Lobby-Register zu erlassen.

²⁵ Empfehlung des Europarats, CM/Rec(2017)2

²⁶ Frankreich (seit 2016), Irland (seit 2015), Litauen (seit 2001), Österreich (seit 2013), Niederlande (seit 2012), Polen (seit 2006), Slowenien (seit 2010) und das Vereinigte Königreich (seit 2014)

²⁷ Deutschland verfügte seit 1972 über eine öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreterinnen und Vertreter. Die rumänische Interessenvertretung für Lobbying (RLRA) veröffentlichte im Jahr 2010 ein freiwilliges Registrierungssystem für ihre Mitglieder und einen Verhaltenskodex; das Register war für die Öffentlichkeit zugänglich. Die kroatische Interessenvertretung der Lobbyisten (CSL) veröffentlichte im Jahr 2008 ein freiwilliges Register und Italien verfügte seit 2017 über Lobby-Register für einzelne Ressorts.

Der RH verglich die unterschiedlichen nationalen, verpflichtenden Lobby-Register in den EU-Mitgliedstaaten sowie in den USA und Kanada,²⁸ wobei die Begriffe „Lobbyist“ und „Lobbying“ unterschiedlich definiert und verwendet wurden (siehe Anhang, Tabelle A). Der Vergleich basierte auf mehreren Studienergebnissen (z.B. OECD, Europarat, Europäisches Parlament, Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestags, Transparency International)²⁹, die aufzeigten, dass die Regulierungsdichte bzw. das Regulierungsniveau von Lobby-Registern stark variierte und die internationalen Standards zu Lobbying von den Staaten – mit unterschiedlicher Intensität – einbezogen wurden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des RH-Vergleichs für die zehn ausgewählten Staaten im Überblick dargestellt:

- In fünf der zehn Staaten mit verpflichtenden Lobby-Registern waren – im Gegensatz zu Österreich – Anreize (wie bspw. eigene Ausweise für registrierte Lobbyistinnen und Lobbyisten, erleichterter Zugang zum Parlamentsgebäude) gegeben, um Eintragungspflichtige zusätzlich zu motivieren.
- Sieben der zehn Staaten verfügten über Berichtspflichten im Zusammenhang mit Eintragungen im Lobby-Register. Für Österreich traf dies nicht zu; das LobbyG regelte keine Berichtspflichten der registerführenden Stelle im Ministerium (TZ 22).
- Bei neun Staaten waren die in den Registern eingetragenen Informationen im Internet öffentlich zugänglich. Auf Österreich traf dies nur zum Teil zu, denn nicht alle Registerabteilungen des Lobby-Registers waren im Internet für die Öffentlichkeit frei zugänglich (TZ 12).
- Fünf der zehn Staaten führten einen gesetzlich vorgegebenen Verhaltenskodex für Lobbyistinnen und Lobbyisten ein. Das österreichische LobbyG sah keine Mindeststandards für einen Verhaltenskodex vor, es enthielt lediglich Verhaltens- und Registrierungspflichten. Die Lobbyistinnen und Lobbyisten mussten ihrer Arbeit nur einen nicht näher definierten Verhaltenskodex zugrunde legen (TZ 11).
- Neun der zehn Staaten (mit Ausnahme der Niederlande) sahen Sanktionen bei Verstößen vor – wenn auch in unterschiedlichem Umfang und Ausmaß (TZ 17).
- Sieben der zehn Staaten wählten für die Registerführung eigene dafür benannte Stellen (z.B. Frankreich, Kanada), um politische Einflussnahmen auf die Aufgabewahrnehmung zu vermeiden. In anderen Staaten war die registerführende Stelle auf Ministeriumsebene angesiedelt (z.B. Österreich, Polen) (TZ 14).

²⁸ Auf internationaler Ebene waren insbesondere die USA und Kanada als fortschrittliche Beispiele bekannt, in denen sehr umfassende Regelungen für verpflichtende Lobby-Register bestanden. Die USA hatten 1946 ein erstes verpflichtendes Register eingeführt, Kanada hatte 1989 mit dem „Lobbyist Registration Act“ ein verpflichtendes Lobby-Register (nunmehr „Lobbying Act“) geschaffen.

²⁹ z.B. OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3, Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 2014; Europarat, Report on the legal framework for the regulation of lobbying in the Council of Europe member states, CDL-DEM(2011)002; Europarat, A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities, CDCJ(2014)4; Europäisches Parlament, Transparency of Lobbying in Member States, 2016; Deutscher Bundestag, Lobbyregister in ausgewählten Staaten und auf EU-Ebene, 2016 und Internationaler Vergleich von Lobbyistenregistern, 2008; Transparency International, Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access, 2015

(3) Eine Sonderstellung nahm das sogenannte „EU-Transparenz-Register“ ein, eine öffentlich zugängliche elektronische Datenbank zur freiwilligen Registrierung von Lobbyistinnen und Lobbyisten. Bereits 1996 hatte das Europäische Parlament ein Register eingeführt, in welches sich sämtliche Lobbyistinnen und Lobbyisten eintragen konnten, die erleichterten Zugang zum Europäischen Parlament wollten; die Europäische Kommission war im Jahr 2008 mit einem eigenen Register gefolgt. Im Jahr 2011 hatten beide Organe ihre Register mit einer interinstitutionellen Vereinbarung verschmolzen.³⁰ Die Vereinbarung enthielt einen Verhaltenskodex, wobei Regelverletzungen sanktioniert werden konnten. Um eine Registrierung zu fördern, wurden Anreize („Incentives“) gesetzt, wie bspw. Zugangsausweise für die Gebäude des Europäischen Parlaments, die Übermittlung von Informationen von der Europäischen Kommission bei öffentlichen Konsultationen, Einladungen zur Teilnahme an Veranstaltungen oder die Übernahme von Schirmherrschaften.

Mit Stand 31. Dezember 2017 waren 11.612 Organisationen und selbstständige Einzelpersonen im EU-Transparenz-Register in sechs Kategorien eingetragen.³¹

Das EU-Transparenz-Register galt für die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, nicht aber für den Rat der EU. Im Jahr 2016 legte die Kommission einen Vorschlag für eine interinstitutionelle Vereinbarung über ein verpflichtendes Register vor, das die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den Rat der EU umfassen soll.³² Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung befand sich der Vorschlag noch in politischen Verhandlungen.

6.2 (1) Der RH stellte fest, dass in den internationalen Standards (Europarat-Empfehlung, 2017) klare Anforderungen an ein nationales Lobby-Register enthalten waren. Der RH wies darauf hin, dass diese Mindeststandards bei der Umsetzung in Österreich noch nicht vollumfänglich berücksichtigt worden waren, wie zum Beispiel der vollständige öffentliche Zugang zu den Informationen des Lobby-Registers (TZ 12) oder vorgegebene Berichtspflichten (TZ 22).

(2) Der RH stellte fest, dass Österreich und sieben EU-Mitgliedstaaten bislang verpflichtende Lobby-Register eingeführt hatten und weitere vier EU-Mitgliedstaaten – sowie das Europäische Parlament und die Europäische Kommission – über freiwillige Lobby-Register verfügten.

³⁰ Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, Amtsblatt 2011 L 191 S. 29 ff. i.d.F. von Amtsblatt 2014 L 277 S. 11 ff.

³¹ 1. Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien, selbstständige Berater; 2. In-House-Lobbyisten, Gewerbe- und Berufsverbände; 3. Nichtregierungsorganisationen; 4. Think Tanks, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen; 5. Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten und 6. Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden, andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen vertreten; Generalsekretariat des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Jahresbericht über das Transparenzregister, 2017, S. 7 ff.

³² KOM(2016) 627 endg

Er anerkannte, dass Österreich damit ein Bekenntnis zu einer verpflichtenden Lobbying–Regulierung abgegeben hatte, wenngleich in Österreich die Anforderungen an das Lobby–Register, die sich aus den internationalen Standards ableiten ließen, bislang nicht vollumfänglich berücksichtigt wurden.

(3) Der RH stellte fest, dass sich beim Vergleich von ausgewählten Staaten mit verpflichtenden Lobby–Registern zeigte, dass die Hälfte der Staaten über Anreizsysteme für Registereintragungen (z.B. eigener Ausweis für registrierte Lobbyistinnen und Lobbyisten, erleichterter Zugang zu Parlamentsgebäuden) verfügte. Anreize waren nach Ansicht des RH zweckmäßig, um Interessengruppen und Einzelpersonen zu motivieren, sich einzutragen, und daher auch bei verpflichtenden Lobby–Registern – wie in Österreich – ein probates Mittel, um ein regelkonformes Verhalten zu fördern.

Zudem hatte die Hälfte der dargestellten Staaten einen verpflichtenden Verhaltenskodex eingeführt; in zwei Drittel der Staaten gab es Regelungen zu Berichtspflichten für die registerführende Stelle.

Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen in [TZ 3](#) und [TZ 5](#).

(4) Der RH wies darauf hin, dass die Annahme des – aktuell politisch verhandelten – Vorschlags der Europäischen Kommission für ein verpflichtendes EU–Transparenz–Register unter zusätzlicher Einbindung des Rates der EU die Transparenz von politischen Entscheidungsprozessen in der EU weiter ausbauen würde.

Er empfahl daher, sich auf europäischer Ebene für den Vorschlag der Europäischen Kommission vom September 2016 für ein verpflichtendes EU–Transparenz–Register, das die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den Rat der EU umfassen soll, einzusetzen.

- 6.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums betreue die Verhandlungen über ein verpflichtendes EU–Transparenzregister federführend das Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres. Grundsätzlich bestünden im Ministerium aber keine Einwände gegen ein verpflichtendes Transparenzregister bei den drei Institutionen, was gegenüber dem Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres auch artikuliert worden sei.

Lobbying– und Interessenvertretungs–Register

Anwendungsbereich und Ausnahmen

7.1 (1) Das LobbyG sah ein elektronisch geführtes Lobby–Register vor, in das die vom Anwendungsbereich des LobbyG erfassten Lobbyistinnen und Lobbyisten bestimmte Daten einzutragen hatten (TZ 10) und das grundsätzlich der Öffentlichkeit zugänglich war.

(2) Die vom Anwendungsbereich des LobbyG erfassten Lobbyistinnen und Lobbyisten bzw. Interessenvertreterinnen und –vertreter waren

- Lobbying–Unternehmen, die in die Registerabteilung A1³³ einzutragen waren,
- Unternehmen, die Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten beschäftigten (Registerabteilung B),
- Interessenvertreterinnen und –vertreter der Selbstverwaltungskörper (Registerabteilung C) sowie
- Interessenvertreterinnen und –vertreter der Interessenverbände (Registerabteilung D).

(3) Nicht vom Anwendungsbereich des LobbyG umfasst waren folgende Gruppen:³⁴

- politische Parteien,
- gesetzlich anerkannte Kirchen und Religionsgesellschaften,
- der Österreichische Gemeindebund und der Österreichische Städtebund,
- die gesetzlichen Sozialversicherungsträger sowie deren Hauptverband sowie
- Interessenverbände, die keine Dienstnehmerinnen und –nehmer als Interessenvertreterinnen und –vertreter beschäftigen.

Sie waren damit von einer Eintragung ins Lobby–Register ausgenommen.

³³ Die Registerabteilung A2 enthielt zusätzliche Informationen, war aber nicht öffentlich zugänglich. Abfragen hatten vom Ministerium vorab genehmigt zu werden.

³⁴ § 1 Abs. 3 LobbyG

Darüber hinaus regelte das LobbyG Teilausnahmen für Sozialpartner und kollektivvertragsfähige Einrichtungen (z.B. Österreichischer Gewerkschaftsbund, Österreichischer Apothekerverband). Für diese galten die im LobbyG normierten Pflichten (z.B. die Verhaltenspflichten) nur eingeschränkt.³⁵

(4) Im Jahr 2014 initiierte der Europarat eine Studie zu Lobbying-Regulierungen, in der zwei Kategorien von Ausnahmen identifiziert wurden, „notwendige“ und „optionale“ Ausnahmen.³⁶ Politische Parteien, Funktionsträgerinnen und -träger, ausländische Diplomatinen und Diplomaten, Medien, Zeuginnen und Zeugen sowie Sachverständige in förmlichen Verfahren und Anwältinnen und Anwälte³⁷ waren demnach der ersten Kategorie zuzuordnen, wohingegen Religionsgesellschaften, Sozialversicherungsträger und Gewerkschaften zu optionalen Ausnahmen zählten.

Der RH stellte fest, dass im Gesetzwerdungsprozess zum LobbyG die Anzahl und der Umfang der Ausnahmeregelungen zugenommen hatten. Das LobbyG wies in seiner Endfassung mehrere dieser als „optional“ eingestufteten Ausnahmen auf.

(5) Die Administration und Führung des Lobby-Registers waren im Ministerium angesiedelt und betrafen im Zeitraum 2013 bis 2018 drei Abteilungen (siehe Abbildung A).

- 7.2 Der RH hielt fest, dass die umfangreichen Ausnahmeregelungen auch Auswirkungen auf die Anzahl der Eintragungspflichtigen ins Lobby-Register hatten. Er wies darauf hin, dass Ausnahmeregelungen dazu führen können, die Wirksamkeit von Regulierungen einzuschränken und den Transparenzcharakter eines Lobby-Registers zu schwächen.

Der RH empfahl, im Rahmen der Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des LobbyG auch die Notwendigkeit der Anzahl bzw. des Umfangs der Ausnahmeregelungen – im Lichte der Ergebnisse der 2014 vom Europarat initiierten Studie – kritisch zu hinterfragen.

- 7.3 Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 3.

³⁵ Weiters war das LobbyG nicht anzuwenden auf: Tätigkeiten einer Funktionsträgerin bzw. eines Funktionsträgers in Ausübung des Aufgabenbereichs; Tätigkeiten einer Person, mit denen diese nicht-unternehmerische eigene Interessen wahrnimmt; Wahrnehmung oder Vertretung der Interessen einer Partei oder eines Beteiligten im Zusammenhang mit einem verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren; Wahrnehmung außenpolitischer Interessen im diplomatischen oder konsularischen Verkehr; Tätigkeiten, die auf Veranlassung einer Funktionsträgerin bzw. eines Funktionsträgers ausgeübt werden und die Rechtsberatung und Vertretung durch Rechtsanwaltskanzleien, Notariate, Wirtschaftstreuhänder und andere dazu befugte Personen (z.B. Sachwalterschaft, Patientenanzwaltschaft).

³⁶ Europarat, Lobbying – A study on the feasibility of a Council of Europe legal instrument on the legal regulation of lobbying activities, 2014, CDCJ(2014)4

³⁷ „klassische“ Rechtsberatung und Vertretung in förmlichen Verfahren

Weiters führte es an, dass die Frage, ob und inwieweit bestimmte Träger und Organisationen bzw. bestimmte Tätigkeiten vom Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst sein sollten oder nicht, im damaligen Gesetzeswerdungsprozess eines der schwierigsten Themen gewesen sei. Natürlich bleibe es dem RH unbenommen, diese Entscheidungen im Nachhinein im Lichte einer vom Europarat initiierten Studie zu hinterfragen. Dabei dürfe das Anliegen des LobbyG, den Bereich Lobbying und Interessenvertretung mit den in Österreich gegebenen verfassungs– und grundrechtlichen Vorgaben – insbesondere dem sogenannten Petitionsrecht und der Verankerung von Kammern und Interessenvertretung im Verfassungsrecht – in Einklang zu bringen, nicht vernachlässigt werden. Aus diesem Bemühen würden sich verschiedene Besonderheiten des LobbyG erklären, die in der Europaratsstudie nicht berücksichtigt werden konnten.

- 7.4 Der RH entgegnete dem Ministerium, dass er in diesem Berichtspunkt einen Überblick über die Ausnahmen vom Anwendungsbereich des LobbyG und von der Eintragungspflicht ins Lobby–Register gab. Das Anliegen des RH – und in diesem Sinne auch seiner Empfehlung an das vollzugszuständige Ressort – war, unter Berücksichtigung der Studie des Europarats in einer Evaluierung (Stärken–Schwächen–Analyse) des LobbyG auch den Umfang der Ausnahmeregelungen im Lichte der Wirksamkeit der österreichischen Lobbying–Regulierung zu hinterfragen.

Im Übrigen verwies der RH auf seine Gegenäußerung in [TZ 3](#).

Kosten für die Errichtung und Führung

- 8.1 (1) In der Regierungsvorlage zum LobbyG hatte das Ministerium die finanziellen Auswirkungen dargestellt. Es hatte für die Einrichtung des Lobby–Registers und die technische Wartung bzw. Aktualisierung mit einem Sachaufwand von rd. 100.000 EUR und einem laufenden Aufwand für die Administrierung von ca. 50.000 EUR jährlich gerechnet. Diese Kosten sollten durch Einhebung von Gebühren abgedeckt werden ([TZ 9](#)).

(2) Bereits im November 2011 – rund acht Monate vor Beschlussfassung des LobbyG im Nationalrat – hatte das Bundesministerium für Finanzen, im Namen und auf Rechnung des Ministeriums, die BRZ GmbH³⁸ mit der Errichtung des Lobby–Registers und der Einbindung mittels Unternehmensserviceportal beauftragt. Zum Zeitpunkt der Projektbeauftragung waren keine Anforderungsdokumente für die IT vorgelegen; das erste belegte IT–Anforderungsdokument war mit Oktober 2012 datiert. Berechnungsgrundlagen zu den geschätzten Errichtungskosten konnte das Ministerium nicht vorlegen. Der Kostenrahmen des Projekts betrug 67.632 EUR, die

³⁸ Das Unternehmen entwickelt und betreibt E–Government–Services für die österreichische Bundesverwaltung, wie die Bundesministerien und das Bundeskanzleramt. Eigentümer der BRZ GmbH ist die Republik Österreich, vertreten durch das Bundesministerium für Finanzen.

tatsächlichen Projektkosten bis einschließlich Jänner 2013 betrug laut Leistungsnachweisverzeichnis 87.716,16 EUR. Im August 2013 erfolgte eine weitere Beauftragung der BRZ GmbH zum Ausbau von Funktionalitäten des Lobby-Registers sowie zur Fehlerbehebung. Laut Leistungsnachweis beliefen sich die tatsächlichen Kosten hierfür bis einschließlich Oktober 2013 auf zumindest 3.487,53 EUR. Die Umsetzung einiger Positionen des Projektauftrags (z.B. Einrichtung Gebühreneinzug von ausländischen Konten, Optimierung des Lesemodus) stuft das Ministerium zeitlich zurück; zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren diese Positionen nach wie vor offen.

(3) Das Ministerium hatte mit einem Mehrbedarf an Planstellen bzw. Personal durch die Registerführung von zwei Vollzeitkräften im akademischen Bereich (Richterin bzw. Richter/Staatsanwältin bzw. Staatsanwalt) gerechnet und war von jährlichen Personalmehrkosten von rd. 250.000 EUR ausgegangen.

Tatsächlich waren seit der Errichtung des Lobby-Registers im Jänner 2013 im Ministerium zwei Personen im Ausmaß von rd. 0,3 Vollbeschäftigungsäquivalenten im richterlichen/staatsanwaltschaftlichen Dienst und von rd. 0,7 Vollbeschäftigungsäquivalenten in der allgemeinen Verwaltung mit der laufenden Führung des Registers befasst. Der RH berechnete auf Basis der jährlichen Kundmachungen des Bundesministers für Finanzen den durchschnittlichen Personalaufwand für den Zeitraum Jänner 2013 bis September 2018 mit 379.848 EUR; dies entsprach einem jährlichen durchschnittlichen Personalaufwand von rd. 66.061 EUR.

(4) Der laufende Aufwand (z.B. Servernutzung, Wartung) war in den „allgemeinen Betriebskosten der Ediktsdatei“³⁹ für das Ministerium enthalten und konnte für das Lobby-Register nicht gesondert ausgewiesen werden. Der RH berechnete den laufenden Betriebsaufwand – auf Basis der bereitgestellten Informationen der BRZ GmbH – mit rd. 5.000 EUR pro Jahr.

Der Aufwand für die Einbindung des Lobby-Registers in das Unternehmensserviceportal (rd. 10.000 EUR) wurde nach Angaben des Ministeriums vom Bundesministerium für Finanzen getragen. Darüber hinaus fielen dem Ministerium im überprüften Zeitraum Kosten für sonstige externe Software-Dienstleister in Höhe von rd. 5.000 EUR an.

- 8.2 Der RH stellte fest, dass das Ministerium den für die Errichtung des Lobby-Registers geschätzten Kostenrahmen (Sachaufwand rd. 100.000 EUR und laufender Aufwand rd. 50.000 EUR jährlich) einhielt. Der vom RH auf Basis von Informationen der BRZ GmbH berechnete laufende Betriebsaufwand lag mit rd. 5.000 EUR pro Jahr sogar deutlich unter den in den finanziellen Auswirkungen der Regierungsvorlage geschätzten rd. 50.000 EUR jährlich. Auch der vom RH berechnete jährliche durch-

³⁹ Die elektronische Ediktsdatei wird vom Ministerium geführt. Sie enthält u.a. gerichtliche Bekanntmachungen aus dem Insolvenzbereich.

schnittliche Personalaufwand im Ministerium lag mit 66.061 EUR deutlich unter den ursprünglich geschätzten jährlichen Personalmehrkosten von rd. 250.000 EUR.

Der RH wies allerdings kritisch auf die nicht nachvollziehbar dokumentierten Kostenschätzungen des Ministeriums für die Errichtung des Lobby-Registers hin.

Weiters stellte der RH fest, dass die ersten detaillierten IT-Anforderungsdokumente für das Lobby-Register erst im Oktober 2012 – knapp ein Jahr nach Beauftragung der BRZ GmbH – vorgelegen waren. Er wies auch darauf hin, dass die – vom Ministerium zurückgestellten – Positionen des Folgeprojektauftrags an die BRZ GmbH zur Anpassung von Funktionalitäten und Fehlerbehebung des Lobby-Registers (z.B. Einrichtung des Gebühreneinzugs für ausländische Konten, Optimierung des Lesemodus) nach wie vor nicht umgesetzt waren.

Der RH empfahl daher, künftig bei Projekten

- Berechnungsgrundlagen von Kostenschätzungen nachvollziehbar zu dokumentieren und
- die wesentlichen IT-Anforderungen rechtzeitig und schriftlich zu definieren, um eine effiziente Projektsteuerung zu unterstützen.

Er empfahl weiters, die Notwendigkeit der Umsetzung der noch offenen Positionen des Folgeprojektauftrags an die BRZ GmbH aus dem Jahr 2013 hinsichtlich ihres Beitrags zur Steigerung der Funktionalität des Lobby-Registers zu klären und gegebenenfalls ihre Umsetzung in die Wege zu leiten.

- 8.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Empfehlung betreffend die Dokumentation von Kostenschätzungen in Zukunft tunlichst umgesetzt werde. Bei der Konzipierung des Gesetzes sei eine grobe Einschätzung anhand von Erfahrungswerten erfolgt, die die vorliegenden Daten berücksichtigt habe. Dieser Prozess sei allerdings damals nicht dokumentiert worden.

Weiters teilte das Ministerium mit, dass die eingesetzte agile Softwareentwicklungsmethode darauf abziele, nur die Grundfunktionalitäten eines Produkts zu definieren und diese in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich laufend in kurzen Zeiteinheiten (Sprints) zu konkretisieren. Demgegenüber werde das nunmehr angesprochene Wasserfallmodell allgemein als nicht mehr zeitgemäß erachtet. Im konkreten Fall sei die agile Entwicklung auch im Hinblick auf die sehr dynamische Entwicklung bei der Konzipierung des Gesetzes alternativlos erschienen.

Anknüpfend an die interne Evaluierung mit der Fachabteilung würden weitere Funktionalitäten und Verbesserungen nach Maßgabe der Priorisierung und der verfügbaren Ressourcen für die Umsetzung vorgemerkt. Das Ministerium verwies zudem auf seine Stellungnahme zu TZ 13.

- 8.4 Der RH entgegnete, dass wesentliche Eckpunkte und Anforderungen eines IT-Projekts jedenfalls vorab zu klären sind, und betonte, dass diese für das Lobby-Register bereits in der Regierungsvorlage relativ präzise beschrieben waren. Zum Zeitpunkt der Projektbeauftragung lagen jedoch keine Anforderungsdokumente für die IT vor. Die Empfehlung des RH steht in keinem Widerspruch zu einem agilen Vorgehen bei der Implementierung und Anpassung an laufende Herausforderungen bei IT-Projekten.

Gebühren

- 9.1 (1) Die Errichtungskosten (rd. 96.000 EUR) und der laufende Aufwand für die Administration (rd. 5.000 EUR jährlich) des Lobby-Registers sollten durch Gebühren abgedeckt werden. Darüber hinaus fiel ein jährlicher Personalaufwand in Höhe von rd. 66.000 EUR an.

(2) Der Gebührentarif war im Gerichtsgebührengesetz⁴⁰ geregelt. Er fiel einmalig für Eingaben zur Ersteintragung ins Lobby-Register an und variierte in der Höhe je nach Registerabteilung (A1, B, C und D).

(3) Laut Regierungsvorlage ging das Ministerium „von einer beträchtlichen Anzahl von Unternehmen aus, die Eintragungen anmelden“ werden. Unterlagen zu Schätzungen bezüglich der Anzahl und zur Tarifhöhe konnte das Ministerium nicht vorlegen. Die Schätzungen zur Anzahl wiesen eine große Schwankungsbreite auf und hatten Auswirkungen auf die Höhe der zu erwartenden Gebührenbeträge.⁴¹

Die Bandbreite im Ministerialentwurf reichte von 45 EUR bis 900 EUR, in der Regierungsvorlage von 100 EUR bis 600 EUR. Die höchste Eintragungsgebühr (662 EUR)⁴² sah das Gerichtsgebührengesetz letztlich für die Registerabteilung A1 vor; Eintragungen in die Registerabteilung B wurden mit etwa einem Drittel des Aufwands für eine Eintragung in A1 geschätzt (221 EUR); für die Registerabteilungen C und D reduzierte sich die Gebühr nochmals etwa um die Hälfte (je 110 EUR).

⁴⁰ BGBl. 501/1984 i.d.g.F.

⁴¹ Schätzungen zur möglichen Anzahl der Einträge ins Lobby-Register reichten von 99 bis zu 5.000 Einträgen.

⁴² Gebührentarif seit 1. August 2017, BGBl. II 152/2017

(4) Im Zeitraum 2013 bis Mai 2018 fielen für 321 Eingaben für Ersteintragungen ins Lobby-Register 100.696 EUR an Gebührenbeträgen an, wie der nachstehenden Tabelle entnommen werden kann:

Tabelle 2: Gebührenbeträge, 2013 bis Mai 2018

Jahr	Registerabteilung A1		Registerabteilung B		Registerabteilung C		Registerabteilung D		Summe	
	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR
2013	65	39.180	106	21.220	17	1.705	56	5.615	244	67.720
2014	10	6.300	6	1.260	0	0	3	315	19	7.875
2015	7	4.410	6	1.260	0	0	3	315	16	5.985
2016	8	5.040	2	420	0	0	3	315	13	5.775
2017	14	9.012	8	1.691	0	0	1	105	23	10.808
1–5/2018	3	1.986	2	442	0	0	1	105	6	2.533
Summe	107	65.928	130	26.293	17	1.705	67	6.770	321	100.696

Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

Die hohen Gebühreneinnahmen im Jahr 2013 waren auf das Inkrafttreten des LobbyG zurückzuführen, weil mit diesem eine erstmalige Eintragungspflicht normiert wurde.

(5) Bei Inanspruchnahme der im LobbyG vorgesehenen Erleichterung (TZ 12), wonach die Daten für mehrere Selbstverwaltungskörper oder Interessenverbände (Registerabteilungen C und D) gesammelt auf einer Website durch eine Organisation (Einschreiter) veröffentlicht werden konnten, z.B. durch die WKO für alle ihre rd. 690 (Fach-)Organisationen, fiel die Eintragsgebühr von aktuell 110 EUR nur einmal für den Einschreiter an. Damit wären Gebühreneinnahmen von zumindest rd. 76.000 EUR verbunden gewesen.

- 9.2 (1) Der RH stellte fest, dass die im Zeitraum 2013 bis Mai 2018 eingehobenen Gebührenbeträge (rd. 101.000 EUR) den Kosten für die Errichtung des Lobby-Registers (rd. 96.000 EUR) entsprachen. Der RH wies darauf hin, dass das Ministerium den Personalaufwand im Zusammenhang mit der Registerführung bei der Festlegung des Gebührentarifs nicht berücksichtigte. Weiters ließ die sinkende Entwicklung der Gebühreneinnahmen die Deckung des Personalaufwands (TZ 8) nicht erwarten.

Der RH empfahl, künftig bei der Festlegung von Gebührentarifen sämtliche Kosten – einschließlich des eingesetzten Personals – nachvollziehbar zu kalkulieren, damit diese einen höheren Beitrag zur Kostendeckung leisten.

(2) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass das Ministerium keine nachvollziehbaren Berechnungsgrundlagen vorlegen konnte, auf deren Basis es Tarif und Höhe der Gebühren für Ersteintragungen ins Lobby-Register ermittelt hatte. Er betonte zudem, dass zur besseren Nachvollziehbarkeit auch die vom Ministerium vorgenommenen unterschiedlichen Schätzungen zur Anzahl der Eintragungen ins Lobby-Register zu dokumentieren gewesen wären.

Der RH empfahl weiters, künftig (Berechnungs-)Grundlagen für die Festlegung von Gebührentarifen und für durchgeführte Schätzungen vollständig und nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 9.3 Das Ministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Empfehlungen in Zukunft tunlichst beachtet würden.

Laut Stellungnahme des Ministeriums hätten die Eintragungen für die registrierungspflichtigen Organisationen (sofern diese schon bestanden) ohne die gesetzliche Erleichterung schon 2013 stattfinden müssen, sodass wohl von der damals geltenden Eintragungsgebühr von 100 EUR auszugehen gewesen sei. Das Ministerium wies weiters darauf hin, dass 690 weitere Eintragungen die Gesamtzahl der Eintragungen mehr als verdreifachen würden, was naturgemäß erheblich mehr Verwaltungsaufwand und Personalbedarf erfordern würde, und dass den „entgangenen“ Eintragungsgebühren von einmalig (bis zu) 76.000 EUR jährliche zusätzliche Personalkosten von bis zu 132.000 EUR gegenüberzustellen seien.

- 9.4 Der RH erachtete die zugesagte Umsetzung der Empfehlungen positiv.

Die in der Stellungnahme angeführten Personal-Mehrkosten von 132.000 EUR für ca. 690 Eintragungen in das EDV-basierte Lobby-Register unterstrichen aus Sicht des RH den Handlungsbedarf für Verbesserungen. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung zur Überarbeitung der Programmgestaltung und -führung in [TZ 18](#), die zu einer Reduktion des tatsächlich notwendigen Kontroll- und Personalaufwands führen könnte.

Eintragungen ins Lobbying– und Interessenvertretungs–Register

Pflichten nach dem Lobbying– und Interessenvertretungs–Transparenz–Gesetz

- 10.1 (1) In das Lobby–Register waren von allen Eintragungspflichtigen allgemeine Daten (wie z.B. Name, Anschrift und gegebenenfalls die Internet–Adresse) einzutragen. Die eigentlichen Registrierungs– bzw. Verhaltenspflichten waren je nach Eintragungspflichtigen (Lobbyistinnen und Lobbyisten bzw. Interessenvertreterinnen und –vertreter) abgestuft. Unterschiede bestanden z.B. in der Frage, ob ein Hinweis auf den Verhaltenskodex bekanntzugeben war oder welche Verhaltenspflichten einzuhalten waren. Nur Lobbyistinnen und Lobbyisten (Registerabteilungen A1 und B), nicht jedoch Interessenvertreterinnen und –vertreter (Registerabteilungen C und D) hatten ihre persönlichen Daten anzugeben. Die Beschreibung der Tätigkeitsbereiche variierte naturgemäß.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Pflichten:

Tabelle 3: Pflichten nach dem LobbyG

Bezeichnung der Tätigkeit/ Registerabteilung	Beschreibung des Tätigkeitsbereichs durch Bekanntgabe der (des)	Hinweis auf Verhaltenskodex verlangt	Angabe persönlicher Daten der Lobbyistinnen und Lobbyisten (Name, Geburtsdatum)	Angaben zu Lobbying–Auftrag	Bekanntgabe der Schätzung des Honorars an Auftraggeber	Einhaltung der Prinzipien der Lobbying–Tätigkeit und Interessenvertretung	Bekanntgabe von Umsatz mit bzw. Aufwand/Kosten für Lobbying
Lobbying–Unternehmen ¹ A1 und A2	beruflichen oder geschäftlichen Aktivitäten	ja	ja	ja: Name, Sitz und Anschrift des Auftraggebers sowie vereinbarter Aufgabenbereich	ja	ja	Umsatz sowie Anzahl der Lobbying–Aufträge
Unternehmen mit Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten ¹ B	beruflichen oder geschäftlichen Aktivitäten	ja	ja, wenn sie mehr als 5 % ihrer Tätigkeit für Lobbying aufwenden	nein	nein	ja	Angabe, ob Aufwand für Lobbying >100.000 EUR
Selbstverwaltungskörper C	gesetzlichen Grundlage ihrer Errichtung	nein	nicht erforderlich; nur Gesamtzahl der überwiegend in der Interessenvertretung Tätigen	nein	nein	ja, außer Sozialpartner	geschätzte Kosten für Interessenvertretung
Interessenverbände D	vertraglichen oder statutarischen Aufgabebereichs	nein	nicht erforderlich; nur Gesamtzahl der überwiegend in der Interessenvertretung Tätigen	nein	nein	ja, außer kollektivvertragfähige Einrichtungen	geschätzte Kosten für Interessenvertretung

¹ Lobbying–Aktivitäten durften erst ab Bekanntgabe zur Eintragung in das Register ausgeübt werden.

Quelle: RH

(2) Für Lobbying–Unternehmen (Registerabteilung A1 und A2) galten die umfangreichsten Registrierungs– und Verhaltenspflichten.⁴³

Sie hatten neben den allgemeinen Daten⁴⁴ folgende Daten zur Eintragung in die Registerabteilung A1 bzw. A2 bekanntzugeben:

- bereits vor Aufnahme der Tätigkeit die Namen und Geburtsdaten ihrer Lobbyistinnen und Lobbyisten,
- innerhalb von neun Monaten nach Ende des Geschäftsjahrs für das vorangegangene Geschäftsjahr den gesamten mit Lobbying–Tätigkeiten erzielten Umsatz und die Anzahl der bearbeiteten Lobbying–Aufträge,

⁴³ § 10 Abs. 1 Z 1 bis Z 3 LobbyG

⁴⁴ Name (Firma), gegebenenfalls Firmenbuchnummer, Sitz und die für Zustellungen maßgebliche Geschäftsanschrift sowie Beginn des Geschäftsjahrs, eine kurze Bezeichnung ihrer beruflichen oder geschäftlichen Aktivitäten, einen Hinweis auf den Verhaltenskodex (§ 7) und gegebenenfalls die Internet–Adresse ihrer Website

- nach dem Zustandekommen eines Vertrags in die Registerabteilung A2
 - den Namen (Firma), gegebenenfalls die Firmenbuchnummer sowie den Sitz und die Zustelladresse des Auftraggebers eines Lobbying-Auftrags sowie
 - den vereinbarten Aufgabenbereich.

(3) Unternehmen, die Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten beschäftigten (Registerabteilung B), hatten vor erstmaliger Aufnahme von Lobbying-Tätigkeiten neben den allgemeinen Daten⁴⁵ die Namen und Geburtsdaten bekanntzugeben – sofern mehr als 5 % der Tätigkeit der jeweiligen Mitarbeiterin bzw. des jeweiligen Mitarbeiters aus Lobbying-Tätigkeit bestand.

(4) Alle Selbstverwaltungskörper hatten sich in der Registerabteilung C und Interessenverbände – wenn sie Dienstnehmer als Interessenvertreterinnen und –vertreter beschäftigten – in die Registerabteilung D⁴⁶ einzutragen. Sie hatten innerhalb von neun Monaten nach Ende des Geschäftsjahrs für das vorangegangene Geschäftsjahr die Gesamtzahl der bei ihnen überwiegend als Interessenvertreterinnen und –vertreter tätigen Personen und die Kosten für die Interessenvertretung anzugeben. Das Ministerium definierte „überwiegend“, wenn Dienstnehmer mehr als 50 % ihrer Tätigkeit für die Interessenvertretung aufwendeten.

(5) Somit waren Interessenvertreterinnen und –vertreter, die für Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände tätig waren, erst dann in der Registerabteilung C bzw. D auszuweisen (d.h. zur Anzahl hinzuzuzählen), wenn ihre Tätigkeit zu mehr als 50 % aus Interessenvertretung bestand, während die in Unternehmen tätigen Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten bereits ab einem Tätigkeitsumfang für Lobbying von 5 % in die Registerabteilung B einzutragen waren.

- 10.2 (1) Der RH stellte fest, dass das LobbyG bezüglich der Pflichten zwischen der Wahrnehmung von individuellen Interessen durch Lobbying-Unternehmen oder Unternehmen mit eigenen Lobbyistinnen und Lobbyisten und der Wahrnehmung von kollektiven Interessen durch gesetzlich eingerichtete Selbstverwaltungskörper oder privatrechtlich bzw. vereinsrechtlich organisierte Interessenverbände differenzierte. Die beiden ersteren trafen umfassendere Veröffentlichungs- und auch Verhaltenspflichten.

⁴⁵ Name (Firma), gegebenenfalls Firmenbuchnummer, Sitz und die für Zustellungen maßgebliche Geschäftsanschrift sowie den Beginn des Geschäftsjahrs, eine kurze Bezeichnung ihrer beruflichen oder geschäftlichen Aktivitäten, einen Hinweis auf den Verhaltenskodex (§ 7) und gegebenenfalls die Internet-Adresse ihrer Website; weiters war innerhalb von neun Monaten nach Ende des Geschäftsjahrs für das vorangegangene Geschäftsjahr bekanntzugeben, ob der für das abgelaufene Wirtschaftsjahr getätigte Lobbying-Aufwand den Betrag von 100.000 EUR überstieg.

⁴⁶ Weiters waren bekannt zu geben: Name, Sitz und die für Zustellungen maßgebliche Anschrift, die gesetzliche Grundlage ihrer Errichtung (Selbstverwaltungskörper) bzw. eine kurze Umschreibung ihres vertraglichen oder statutarischen Aufgabenbereichs (Interessenverbände), gegebenenfalls die Internetadresse ihrer Website; innerhalb von neun Monaten nach Ende des Geschäftsjahrs für das vorangegangene Geschäftsjahr die von ihrem Rechnungs- oder Abschlussprüfer oder einem sonstigen statutarisch oder gesetzlich eingerichteten Kontrollorgan bestätigten geschätzten Kosten der Interessenvertretung; § 12 Abs. 1 und 2 LobbyG

(2) Durch die definierte Schwelle, wonach Interessenvertreterinnen und –vertreter erst in die Registerabteilung C und D eintragungspflichtig waren, wenn sie mehr als 50 % ihrer Arbeitszeit für die Interessenvertretung aufwendeten, bestand die Gefahr, dass eine wesentliche Anzahl an Interessenvertreterinnen und –vertretern nicht registriert war, weil eine Registrierungspflicht erst ab einer überwiegenden Verwendung für Interessenvertretung vorliegt. Der RH gab in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass bei der Berechnung der konkret für Interessenvertretung aufgewendeten Arbeitszeit mangels einer genauen Definition von „Lobbying-Tätigkeit“ leicht Unschärfen auftreten und gewisse Handlungen intern als „Nicht-Lobbying-Tätigkeit“ gezählt werden konnten.

(3) Der RH vertrat die Ansicht, dass insbesondere die je nach Organisationsform unterschiedlichen Registrierungspflichten das primäre Ziel des Gesetzes, mehr Offenheit und Transparenz bei der Geltendmachung von Interessen gegenüber Gesetzgebung und Vollziehung zu erreichen, nicht unterstützten.

Nach Ansicht des RH wäre zur Zielerreichung neben der Angleichung der Registrierungs- und Verhaltenspflichten auch das Ausmaß der Lobbying-Tätigkeit, ab dem die Registrierungspflicht für Interessenvertreterinnen und –vertreter der Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände besteht, zu berücksichtigen. Der RH regte zur Erreichung höchstmöglicher Transparenz und zur Vermeidung von Unschärfen die Festlegung einer geringen Schwelle an, wie sie für Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten bereits galt.

Der RH empfahl, einen Ministerialentwurf zu erarbeiten, in dem die unterschiedlichen Registrierungs- und Verhaltenspflichten angeglichen werden.

- 10.3 Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 3, laut welcher der Adressat von Empfehlungen, die legislative Maßnahmen erfordern, primär nicht das Ministerium, sondern der Gesetzgeber, also das Parlament, sei.
- 10.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 3, wonach es aufgrund der üblichen Praxis dem Ministerium zweifelsfrei nicht verwehrt war, einen Ministerialentwurf als Grundlage für eine spätere gesetzliche Novellierung zu erarbeiten.

Verhaltenskodizes und Prinzipien der Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung

11.1 (1) Einen Verhaltenskodex mussten gemäß LobbyG nur Lobbying-Unternehmen und Unternehmen mit Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten ihren Lobbying-Tätigkeiten zugrunde legen.⁴⁷ Weiters schrieb das Gesetz vor, dass sie jedenfalls in ihrem Internetauftritt besonders auf den Verhaltenskodex hinweisen müssen. Die Suche nach den Verhaltenskodizes auf den Websites der Eintragungspflichtigen gestaltete sich nicht immer einfach; die Kodizes waren teilweise nicht auffindbar, weshalb dem gesetzlichen Erfordernis, auf den Verhaltenskodex jedenfalls im Internetauftritt besonders hinzuweisen, nicht immer entsprochen wurde. Von elf überprüften Eintragungspflichtigen im August 2018 fand sich bei einem Eintragungspflichtigen auf der Startseite ein Link zu einem Verhaltenskodex. Bei vier weiteren Eintragungspflichtigen fanden sich die Hinweise auf den Unterseiten „Qualität“, „Impressum“ bzw. „Arbeitsphilosophie“. Sechs Eintragungspflichtige gaben keinen Hinweis auf einen Verhaltenskodex.

(2) Inhaltliche Mindeststandards für einen Verhaltenskodex legten weder das LobbyG noch das Ministerium fest. Das Ministerium vertrat weiters die Ansicht, dass ihm jedenfalls keine Befugnis zur inhaltlichen Prüfung der Verhaltenskodizes für Lobbyistinnen und Lobbyisten zukam.

(3) Die gesetzlichen Prinzipien der Lobbying-Tätigkeiten und Interessenvertretung⁴⁸ (bspw. Unterlassung von Informationsbeschaffung auf unlautere Art und Weise oder keine Ausübung von unangemessenem Druck auf Funktionsträgerinnen und -träger) galten für alle Eintragungspflichtigen, außer für Sozialpartner und kollektivvertragsfähige Einrichtungen.

11.2 (1) Der RH erachtete es als unzweckmäßig, dass nicht alle Eintragungspflichtigen ihren Tätigkeiten einen Verhaltenskodex zugrunde zu legen hatten und die Verhaltenspflichten nicht gleichermaßen für alle galten. Die Verhaltensregeln sollten das Verhalten der Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie Interessenvertreterinnen und -vertreter gegenüber den Funktionsträgerinnen und -trägern unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung ihrer Organisationen regeln und damit für alle, die Einfluss im Sinne des LobbyG nehmen wollen, gelten.

Der RH empfahl, einen Ministerialentwurf zu erarbeiten, der für alle Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie Interessenvertreterinnen und -vertreter die gleichen grundsätzlichen Verhaltensregeln festlegt.

⁴⁷ Für Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände galt diese Pflicht nicht.

⁴⁸ § 6 LobbyG

(2) Der RH kritisierte, dass das Ministerium keine inhaltlichen Mindeststandards für einen gesetzeskonformen Verhaltenskodex vorgab. Nach Ansicht des RH sollte das Ministerium die Einhaltung dieser Mindeststandards in der Folge auch inhaltlich kontrollieren (TZ 14). Durch das Fehlen derartiger Regelungen war nicht sichergestellt, dass die geltenden Verhaltenskodizes ausreichen, um den Zweck des LobbyG zu erfüllen.

Der RH empfahl die Vorgabe von Mindeststandards für die Verhaltenskodizes, etwa, dass ein Kodex zumindest Ausführungen zu Integrität, Transparenz und Interessenkonflikten umfassen muss.

11.3 Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 3.

Das Ministerium vertrat in seiner Stellungnahme weiters die Ansicht, dass für die Vorgabe von Mindeststandards für die Verhaltenskodizes eine gesetzliche Grundlage fehle. Die Verpflichtung zur Erstellung eines Verhaltenskodex diene lediglich der Schärfung des Bewusstseins von Lobbyistinnen und Lobbyisten für die Notwendigkeit von ethischem, transparentem und moralischem Verhalten. Detaillierte Verhaltensregeln sollten dadurch nicht normiert werden. Die Auferlegung solcher Verhaltenskodizes sei primär Aufgabe und Verantwortung der jeweiligen Rechtsträger.

Weiters teilte das Ministerium mit, dass mittlerweile eine Handlungsanleitung erstellt worden sei und vor Freigabe von Datensätzen in den Abteilungen A1 und B mittlerweile überprüft werde, ob auf der Website des Eintragungswerbers ein Hinweis auf den Verhaltenskodex nach § 7 LobbyG ersichtlich ist und ob dieser mit dem im Datensatz angegebenen Verhaltenskodex übereinstimmt. Eine inhaltliche Prüfung erfolge – mangels anderer gesetzlicher Grundlage – nur insoweit, als sich der Verhaltenskodex auf Lobbying-Tätigkeit beziehen müsse; teilweise sei etwa vorgekommen, dass Eintragungspflichtige auf Verhaltenskodizes verwiesen, die sich an Lieferanten des Eintragungspflichtigen richteten.

11.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung in TZ 3.

Der RH erachtete eine Klarstellung der Mindestanforderungen an einen Verhaltenskodex durch das Ministerium für zweckmäßig und als von der Vollzugskompetenz des Ministeriums mitumfasst. Der RH wertete die Erstellung der Handlungsanleitung und die Prüfungen, ob sich die Verhaltenskodizes auf Lobbying-Tätigkeiten beziehen, positiv.

Anzahl der Einträge je Registerabteilung

12.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Juli 2018) gab es insgesamt 305 für die Öffentlichkeit einsehbare Eintragungen – das waren die Einträge in den Registerabteilungen A1, B, C und D – mit zusätzlichen Informationen, wie bspw. den Namen der Lobbyistinnen und Lobbyisten, dem Tätigkeitsbereich von Lobbying–Unternehmen und der Anzahl der Interessenvertreterinnen und –vertreter, die bei Selbstverwaltungskörpern und Interessenverbänden tätig waren (siehe TZ 10). Die Einträge verteilten sich folgendermaßen auf die einzelnen Abteilungen des Registers:

Tabelle 4: Anzahl der Einträge je Registerabteilung (Stand: Juli 2018)

Registerbezeichnung	Anzahl der Eintragungen	Anzahl der Lobbyistinnen und Lobbyisten bzw. Interessenvertreterinnen und –vertreter
Registerabteilung A1 (Lobbying–Unternehmen)	96 Unternehmen(r)	178 namentlich angeführte Lobbyistinnen und Lobbyisten
Registerabteilung A2 (Lobbying–Aufträge von Lobbying–Unternehmen) ¹	364 Aufträge	
Registerabteilung B (Unternehmen mit Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten)	127 Unternehmen	426 namentlich angeführte Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten
Registerabteilung C (Selbstverwaltungskörper)	18 Selbstverwaltungskörper	58 Interessenvertreterinnen und –vertreter (ohne Erleichterung gemäß § 12 Abs. 3 LobbyG)
Registerabteilung D (Interessenverbände)	64 Interessenverbände	581 Interessenvertreterinnen und –vertreter (ohne Erleichterung gemäß § 12 Abs. 3 LobbyG)

¹ nicht öffentlich einsehbar

Quelle: BMVRDJ

Während die Registerabteilungen A1, B, C und D öffentlich zugänglich waren, hatten in die Registerabteilung A2 nur die Vertragspartner eines Lobbying–Auftrags sowie Funktionsträgerinnen und –träger, mit denen eine Lobbyistin bzw. ein Lobbyist in Kontakt treten könnte, Einsichtsrechte. Damit war die Einsichtnahme in die Registerabteilung A2, die Auskunft über konkrete Lobbying–Aufträge bot, nur für einen eingeschränkten Personenkreis möglich.

(2) Die höchste Anzahl an Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten in der Registerabteilung B (63) hatte die ASFINAG eingetragen. Die Österreichische Post Aktiengesellschaft hatte 28, die A1 Telekom Austria Aktiengesellschaft 20 Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten eingetragen. Von 127 eingetragenen Firmen führten 104 weniger als fünf Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten an.

Die GESTRATA – Gesellschaft zur Pflege der Straßenbautechnik mit Asphalt war in der Registerabteilung D eingetragen und führte 400 aktive Interessenvertreterinnen und –vertreter an.

(3) In den Registerabteilungen C (Selbstverwaltungskörper) und D (Interessenverbände) fehlten jene Interessenvertreterinnen und –vertreter samt ihren Kosten, die die Eintragungspflichtigen auf einer Website veröffentlichten.⁴⁹ Die Veröffentlichung lediglich auf einer Website war möglich, weil das LobbyG (§ 12 Abs. 3) für Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände diese Erleichterung zur Erfüllung der Registrierungspflichten vorsah. Sie konnten ihren Registrierungspflichten auch dadurch nachkommen, dass sie im Lobby-Register mittels Link auf eine Website verwiesen, auf der die bekanntzugebenden Daten veröffentlicht waren.

Beispielsweise nahm die WKO diese Möglichkeit in Anspruch. Sie wies auf ihrer Website mit Stand 31. Dezember 2016 1.631 Interessenvertreterinnen und –vertreter aus, die Kosten von rd. 34 Mio. EUR verursachten. Die Industriellenvereinigungen führten im Internet insgesamt 25 Interessenvertreterinnen und –vertreter mit rd. 2 Mio. EUR Kosten an (ohne die Kärntner Industriellenvereinigung; teilweise stammten die Daten aus dem Jahr 2013, teilweise aus 2014).

(4) Die Möglichkeit zur Bekanntgabe der Daten auf einer Website führte dazu, dass das Lobby-Register nicht die gesamten Daten der Eintragungspflichtigen aufwies. Dadurch bot das Lobby-Register keinen Gesamtüberblick bzw. waren die für einen Gesamtüberblick notwendigen Daten, wie die Anzahl der Interessenvertreterinnen und –vertreter und deren Kosten, nur erschwert zu erfassen, weil man neben den Daten aus dem Lobby-Register die auf den Websites der Eintragungspflichtigen veröffentlichten Daten zusätzlich erheben musste.

- 12.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Öffentlichkeit nicht alle Eintragungen in das Lobby-Register einsehen konnte. Aus Sicht des RH verringerte die eingeschränkte Einsichtnahme in die Registerabteilung A2 den Beitrag des Registers, die „Umstände zu erhellen, unter denen staatliche Institutionen und Entscheidungsträger der öffentlichen Hand Entscheidungen treffen“, obwohl dies als Anspruch in den Erläuterungen zum LobbyG angeführt war (TZ 19).

Der RH empfahl, in einem Ministerialentwurf zum Lobby-G umfassende Einsichtsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit darüber vorzusehen, wer für wen in welcher Sache lobbyiert, um damit die Transparenz einer Gesetzwerdung bzw. einer Entscheidungsfindung der Funktionsträgerinnen und –träger zu steigern.

⁴⁹ im Register angeführte Kosten: Registerabteilung C ca. 174.000 EUR und Registerabteilung D ca. 7,62 Mio. EUR

(2) Der RH wies darauf hin, dass das Lobby-Register durch die Möglichkeit, wesentliche Daten außerhalb des Registers auf einer Website zu veröffentlichen, keinen Gesamtüberblick bot. Um einen Gesamtüberblick über alle im LobbyG vorgesehenen Daten zu erhalten, waren mehrere Quellen heranzuziehen.

Angesichts des Umfangs der nicht im Lobby-Register aufscheinenden Daten empfahl der RH, im Rahmen eines Novellierungsvorschlags zum LobbyG die Ausnahmemöglichkeit der Veröffentlichung der Daten auf einer Website zu streichen oder zumindest die zusammengefasste Veröffentlichung in einem regelmäßigen Bericht vorzusehen, um die Transparenz bzw. die Zielerreichung des Gesetzes zu verstärken.

Der RH verwies diesbezüglich auf die entsprechende Empfehlung in TZ 22 betreffend die regelmäßige Berichtslegung.

- 12.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Eintragungen in die Abteilungen A1, B, C und D bereits jetzt der Öffentlichkeit im Internet unentgeltlich zugänglich, nur die Einsichtnahme in die Abteilung A2 werde nur einem eingeschränkten Personenkreis gewährt. Es sei unklar, warum diese eingeschränkte Einsichtnahme den Beitrag des Registers einschränkt, die „Umstände zu erhellen, unter denen staatliche Institutionen und Entscheidungsträger der öffentlichen Hand Entscheidungen treffen“. Im A2-Register sei nämlich aufgrund einer vorzunehmenden Interessenabwägung lediglich der Name des Auftraggebers sowie der vereinbarte Aufgabenbereich sichtbar. Selbst wenn eine weitergehende öffentliche Einsichtnahme in das A2-Register möglich wäre, würden sich die Umstände, unter denen staatliche Institutionen und Entscheidungsträgerinnen und -träger der öffentlichen Hand Entscheidungen treffen, dadurch nicht wesentlich erhellen. Um der Empfehlung des RH zu folgen, müsste das LobbyG geändert werden.

Das Ministerium verwies hinsichtlich der Empfehlung zu der Ausnahmemöglichkeit bei der Veröffentlichung auf seine Stellungnahme zu TZ 3.

- 12.4 Der RH stimmte dem Ministerium zu, dass die in der Registerabteilung A2 derzeit dargestellten Daten (Name des Auftraggebers sowie der vereinbarte Aufgabenbereich) wenig geeignet waren, die Umstände, unter denen staatliche Institutionen und Entscheidungsträgerinnen und -träger der öffentlichen Hand Entscheidungen treffen, zu erhellen. Die Beschränkung der Einsichtsmöglichkeiten der Öffentlichkeit tritt zu den inhaltlichen Informationsschwächen hinzu. Die – auch vom Ministerium angesprochenen – Schwächen könnten in einem Ministerialentwurf, der die vom RH aufgezeigten Empfehlungen umfasst, aufgegriffen werden.

Eintragungsmöglichkeiten und Anwenderprobleme

13.1 (1) Das Lobby-Register wurde als automationsunterstütztes Register beim Ministerium geführt. Die Dateneingabe erfolgte durch den Eintragungspflichtigen selbst. Das LobbyG sah vor, dass die Daten in einer Art bekanntzugeben waren, die eine Authentifizierung vorsieht.

(2) Zur Unterstützung der Eintragungspflichtigen standen online verschiedene Anleitungen, auch hinsichtlich diverser Suchfunktionen, zur Verfügung. Nur auf der Website des Ministeriums, zu der man über einen Link im Lobby-Register („Hinweise“) gelangte, standen weitere unterstützende Informationen als Download zur Verfügung. Ein besserer Hinweis auf die häufigsten Fragen direkt im Lobby-Register war, obwohl 2013 bereits geplant, noch nicht umgesetzt.

Die Erläuterungen zum LobbyG standen auf der Website des Österreichischen Parlaments zur Verfügung.

(3) Probleme bei den Eintragungen gab es teilweise beim Unternehmensserviceportal, wobei das Ministerium auch dazu Hilfestellung anbot. Gelegentlich wussten Anwender nicht, dass Datensätze in zwei Arbeitsschritten gespeichert und übersendet werden mussten. Dass das Kästchen betreffend den Gebühreneinzug bei jeder Einbringung eines neuen Datensatzes anzuklicken war, war einer der häufigeren Anwenderfehler. Schließlich fehlten in den Registerabteilungen C und D des Lobby-Registers teilweise die Bestätigungen der Richtigkeit der Kosten der Interessenvertreterinnen und -vertreter.⁵⁰ Die unterschiedliche Akzeptanz der Schreibweise von Umlauten (z.B. beim Hochladen der PDF-Dateien zur Bestätigung der Richtigkeit der Kosten der Interessenvertreterinnen und -vertreter in den Registerabteilungen C und D bzw. bei der Einspielung des Firmenwortlauts) ohne entsprechende Fehlermeldung führte ebenfalls zu Problemen.

13.2 Der RH erachtete die unterschiedlichen Fundstellen für unterstützende Informationen als wenig benutzerfreundlich.

Er stellte weiters fest, dass die vom Ministerium aufgelisteten Hauptprobleme beim Eintragungsvorgang zum Teil auf unlogische Programmabläufe (Ankreuzen des Gebühreneinzugs, obwohl ein solcher nicht zu erfolgen hatte), unzureichende Anleitung im Programm (Notwendigkeit der Speicherung und Übersendung des Datensatzes) und auf unklare Hinweise über beizubringende Unterlagen (fehlende Fehlermeldungen, Bestätigung der Richtigkeit der Kosten) zurückzuführen und damit leicht vermeidbar waren.

⁵⁰ gemäß § 12 Abs. 1 Z 5 und Abs. 2 Z 5 LobbyG

Der RH empfahl, alle unterstützenden Informationen direkt beim Lobby-Register zur Verfügung zu stellen. Weiters empfahl er, die Programmgestaltung und -führung zu überarbeiten, um leicht vermeidbare Fehler hintanzuhalten und die Kontrollaufgaben und den Kontrollaufwand im Ministerium zu verringern. Insgesamt wäre damit auch eine Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit verbunden.

- 13.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien die Informationen für interessierte Anwenderinnen und Anwender bereits leicht aufzufinden. Außerdem werde eine Verlinkung auf die weiterführenden Informationen zum LobbyG mit dem nächsten Rollout der Anwendung produktiv gesetzt. Weitere Verbesserungen seien zum Teil schon umgesetzt (z.B. Fehlermeldung) bzw. würden noch evaluiert. Anknüpfend an die interne Evaluierung mit der Fachabteilung würden weitere Funktionalitäten und Verbesserungen nach Maßgabe der Priorisierung und der verfügbaren Ressourcen für die Umsetzung vorgemerkt.
- 13.4 Der RH anerkannte alle bereits gesetzten oder künftigen Maßnahmen zur Steigerung der Benutzerfreundlichkeit.

Kontrolle

Kompetenz zur Kontrolle

- 14.1 (1) Die von den Eintragungspflichtigen eingegebenen Daten waren vom Ministerium nach Prüfung zur Aufnahme in das Register freizugeben oder deren Aufnahme mit Bescheid abzulehnen, wenn die bekanntgegebenen Daten nicht den Anforderungen des LobbyG entsprachen oder die Eintragung unzulässig war (siehe Anhang, Abbildung A).⁵¹

Für die Vollziehung⁵² des LobbyG, die dem Ministerium oblag, war in den erläuternden Bemerkungen ein zusätzlicher Personalbedarf ausgewiesen worden (**TZ 8**); beispielsweise war das Ministerium für die Streichung einer eingetragenen Person aus dem Lobby-Register zuständig. Nur für die Durchführung von Verwaltungsstrafen im Sinne des § 13 LobbyG waren die Bezirksverwaltungsbehörden zuständig (**TZ 17**).⁵³

⁵¹ § 9 Abs. 3 LobbyG

⁵² § 17 LobbyG

⁵³ § 26 Verwaltungsstrafgesetz 1991, BGBl. 52/1991

Das Ministerium war seiner Ansicht nach nur zum Führen des Registers verpflichtet und kontrollierte daher nur die Eintragungen (TZ 16). Zur Kontrolle der Erfüllung der Eintragungspflicht (TZ 15) bzw. zur inhaltlichen Prüfung (bspw. von Verhaltenskodizes, TZ 11) sah sich das Ministerium nicht verpflichtet, obwohl Hinweise auf eine mangelhafte Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen bestanden. Das Ministerium setzte keine proaktiven Maßnahmen, um zu überprüfen, ob alle Eintragungspflichtigen ihrer Pflicht nachgekommen waren. Nach Ansicht des Ministeriums bräuchte es eine gesetzliche Basis, um potenziell eintragungspflichtige Rechtsträger auf die Eintragungspflichtigen hinzuweisen. In einem Fall stellte eine Privatperson nach einem Zeitungsinterview mit der Geschäftsführerin eines internationalen Tabakunternehmens, die über eigene Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten sprach, eine Anfrage zur Eintragungspflicht dieses Tabakunternehmens an das Ministerium, da das Unternehmen nicht im Lobby-Register aufschien. Ein bereits von der Fachabteilung vorbereitetes Aufforderungsschreiben zur Prüfung der Eintragungspflicht an das Tabakunternehmen wurde schlussendlich nicht versandt, da sich das Ministerium nur zur Registerführung verpflichtet sah und die Verwaltungsstrafbehörde bereits verständigt war.

(2) Generell empfahl der Europarat, einer eigens dafür bestimmten öffentlichen Stelle⁵⁴ die Aufsicht über die Lobbying-Regulierungen zu übertragen, um die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten. An den Verhandlungen u.a. zu dieser Empfehlung im Europäischen Komitee für Juristische Zusammenarbeit nahm das Ministerium teil und hielt dort fest, dass es fraglich war, wie stark die behördliche „Aufsicht“ in Österreich ausgeprägt sein sollte; das Ministerium war seiner Ansicht nach nur für die Führung des Registers zuständig. Das Ministerium sprach sich in Verhandlungen im Europäischen Komitee für Juristische Zusammenarbeit gegen die Einrichtung einer Überwachungsbehörde aus, war damit aber nur zum Teil erfolgreich.

(3) In einigen EU-Mitgliedstaaten waren eigens dafür benannte Stellen für die Überwachung der Lobbying-Regulierungen eingerichtet (TZ 6).

- 14.2 Der RH kritisierte den Standpunkt des Ministeriums, es sei nur zum Führen bzw. zur administrativen Betreuung des Registers zuständig, und den Umstand, dass es daher auch keine Maßnahmen zur Erfüllung der Eintragungspflicht setzte. Nachdem das LobbyG mehrere Registrierungs- und Verhaltenspflichten für bestimmte Gruppen festlegte, Sanktionen vorsah und das Ministerium zum Vollzug des Gesetzes bestimmte, bot dies aus Sicht des RH eine ausreichende Grundlage, um das Ministerium zur Kontrolle und zum Setzen von Maßnahmen zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben zu verpflichten. Dafür waren im Gesetzgebungsprozess auch Personalressourcen vorgesehen.

⁵⁴ Im Originaldokument lautet die Bezeichnung „designated public authority“.

Der RH empfahl, Vorschläge zu erstellen, wie das Ministerium die Aufgabe einer wirksamen, proaktiven Kontrollbehörde im Sinne der internationalen Empfehlungen wahrnehmen könnte, um Verstöße gegen das LobbyG konsequent zur Anzeige zu bringen. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass er die Einrichtung eines bundesweiten Verwaltungsstrafregisters für zweckmäßig erachtete.

- 14.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums seien für die Führung von Verwaltungsstrafverfahren aufgrund von Verwaltungsübertretungen nach § 13 Abs. 1 und 2 LobbyG die Verwaltungsbehörden erster Instanz zuständig, sodass diese auch die Erfüllung der Tatbestände zu prüfen hätten. Proaktive Ermittlungen bedürften darüber hinaus jedoch einer gesetzlichen Grundlage, die derzeit nicht vorhanden sei. Bestrebungen hinsichtlich einer proaktiven Kontrolle würden ohne ausreichende gesetzliche Grundlage und ohne budgetäre und personelle Vorkehrungen nicht befürwortet. Eine inhaltliche Prüfung (z.B. allenfalls Abgleich mit dem Firmenbuch) der zur Eintragung übermittelten Datensätze finde – soweit zumutbar – grundsätzlich statt, was durch die zahlreichen Verbesserungersuchen belegt sei.
- 14.4 Nach Ansicht des RH ist es Aufgabe des vollzugszuständigen Ministeriums, die Erfüllung der gesetzlichen Eintragungspflichten sicherzustellen. Dazu bietet auch die derzeitige Rechtslage gewisse Möglichkeiten. Vorschläge für Gesetzesänderungen könnten nach einer Evaluierung im Rahmen eines Ministerialentwurfs eingebracht werden.

Kontrolle der Vollständigkeit

- 15.1 (1) Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung waren in der Registerabteilung A1 insgesamt 178 Lobbyistinnen und Lobbyisten eingetragen, die in 96 Lobbying-Unternehmen tätig waren. Die Literatur ging von etwa 150 bis 400 Personen aus, die in Österreich hauptberuflich Lobbying betrieben.⁵⁵

Dass von 102 ordentlichen Mitgliedern der Österreichischen Public Affairs Vereinigung (ÖPAV⁵⁶) rund ein Drittel nicht im Lobby-Register eingetragen war, könnte nach Ansicht des RH auch ein Hinweis sein, dass das Lobby-Register nicht vollständig war.⁵⁷

⁵⁵ Transparency International – Austrian Chapter, „Lobbying in Österreich“, 2014, S. 10; Schickinger, Jasmin Stephanie, „Lobbying in Österreich. Eine theoretische und empirische Betrachtung von Lobbying in Österreich.“ ÖPAV, Wissenschaftliche Reihe 11, November 2013, S. 72; Thierry, Feri (Hg.), „Politikberatung in Österreich“, 2017

⁵⁶ Die ÖPAV ist eine freiwillige Vereinigung von Agenturen, Unternehmen, Verbänden etc., die Public Affairs (oder einen Teilbereich davon) zu ihren hauptberuflichen Tätigkeiten zählen.

⁵⁷ Auch die vom RH befragte WKO konnte keine vollständige Übersicht über die Anzahl der Lobbying-Unternehmen aus ihrer Mitgliederbank erstellen.

(2) Eine genaue Bestimmung der Gesamtzahl an Eintragungen in die Registerabteilung B war schwer möglich, weil nur die Unternehmen Kenntnis über die internen Aufgabenbereiche und Tätigkeiten der Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten bzw. über an Dritte vergebene Lobbying-Aufträge hatten.

(3) Die Bestimmungen des LobbyG waren nicht auf die Rechtsberatung und Vertretung durch Rechtsanwaltskanzleien, Notariate, Wirtschaftstreuhänder und andere dazu befugte Personen anzuwenden. Wenn diese allerdings Lobbying-Tätigkeiten ausübten, galten auch für sie die Bestimmungen des LobbyG und sie mussten sich in der Registerabteilung A1 eintragen.

Im Juli 2018 war nur ein Rechtsanwalt in der Registerabteilung B eingetragen. In diese Registerabteilung waren Unternehmen, die Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten beschäftigen, einzutragen. Dies würde bedeuten, dass der eingetragene Rechtsanwalt nur für sich selbst lobbyierte und keine weitere Rechtsanwaltskanzlei Lobbying-Tätigkeiten für Klienten ausübte; dies, obwohl aus dem Internet ersichtlich war, dass auch Rechtsanwältinnen und -anwälte Lobbying als Dienstleistung anboten.

(4) Die Eintragungen in den Registerabteilungen C und D waren nicht vollständig, wie folgende Lücken zeigten:

- Es fehlten mehrere der Kontrolle des RH unterliegende eintragungspflichtige⁵⁸ Selbstverwaltungskörper⁵⁹.
- Von den Verbänden aus dem Landwirtschaftsbereich waren bspw. der Österreichische Weinbauverband, die Zentrale Arbeitsgemeinschaft österreichischer Rindzüchter oder der Waldverband nicht eingetragen. Interessenvertretungen einzelner Branchen, die auf ihren Websites angaben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten, bspw. der Bundesverband Photovoltaic Austria, Pharmig (Verband der pharmazeutischen Industrie Österreichs) oder das Ökobüro – Allianz der Umweltbewegung waren ebenfalls nicht eingetragen. Der Frage, ob diese Interessenvertretungen Dienstnehmer hatten, die Lobbying-Tätigkeiten ausübten und somit eintragungspflichtig waren, ging das Ministerium nicht nach.
- Im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz lag ein Verzeichnis der auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Berufsvereinigungen und Vereine mit Kollektivvertragsfähigkeit auf. Von den 69 Organisationen aus diesem Verzeichnis fehlten 44 im Lobby-Register, die eintragungspflichtig wären, falls sie lobbyierende Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer beschäftigen.

⁵⁸ ausgenommen Sozialversicherungsträger und deren Hauptverband (§ 1 Abs. 3 LobbyG)

⁵⁹ bspw. Tiroler Skilehrerverband, Niederösterreichischer Schilehrerverband, Vorarlberger Skilehrerverband, Steiermärkischer Skilehrerverband, Salzburger Berufs-, Ski- und Snowboard Lehrerverband SBSSV, Vorarlberger Bergführerverband, Steiermärkischer Berg- und Schiführerverband, Salzburger Bergsportführerverband, Oberösterreichischer Schilehrerverband, Oberösterreichischer Berg- und Schiführerverband, Österreichisches Hebammengremium.

(5) Das Ministerium hatte zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung insgesamt keinen Überblick über den potenziellen Umfang der Eintragungspflichtigen: Zur möglichen Anzahl der Lobbying-Unternehmen in Österreich konnte das Ministerium keine Angaben machen. Es hatte auch keine Übersicht über die eintragungspflichtigen Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände. Insgesamt ging das Ministerium der Frage potenziell fehlender Eintragungen auch nicht proaktiv nach. Dem RH gegenüber begründete es dies damit, dass es sich nur für die Führung des Registers als zuständig erachtete (TZ 14).

- 15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Ministerium weder während des Gesetzgebungsprozesses noch während des Vollzugs Maßnahmen gesetzt hatte, um einen Überblick über die Gesamtzahl (TZ 9) der in die Registerabteilung A1 einzutragenden Lobbying-Unternehmen oder der eintragungspflichtigen Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände zu erhalten, obwohl es dazu mögliche Ansatzpunkte gab. Der RH kritisierte weiters, dass das Ministerium keine Maßnahmen setzte, um auf die vollständige Eintragung der Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände hinzuwirken.

Der RH empfahl, Maßnahmen zu setzen, um die Registrierung der offensichtlich eintragungspflichtigen Einrichtungen zu erreichen, bspw. durch Informationsveranstaltungen (z.B. in Kooperation mit den Rechtsanwaltskammern oder der WKO) oder durch die Beobachtung der aktuellen Entwicklungen in Gesetzgebungsprozessen, um durch eine Diskussion über bzw. Bekanntmachung des Registers zur Transparenz beizutragen.

- 15.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums prüfe es im Rahmen der verfügbaren Ressourcen Möglichkeiten, die Bekanntheit des Lobby-Registers zu erhöhen.

Kontrolle der Richtigkeit

- 16.1 (1) Das LobbyG sah vor, dass die bekanntgegebenen Daten nach Prüfung zur Aufnahme in das Register freizugeben oder deren Aufnahme mit Bescheid abzulehnen waren. Das Ministerium setzte Kontrollschritte, die jedoch nicht im Sinne eines Internen Kontrollsystems schriftlich definiert waren. Festgestellte Mängel bzw. die dazu ergangenen Verbesserungsaufträge dokumentierte das Ministerium.

(2) Der RH traf folgende Feststellungen zu den Kontrolltätigkeiten des Ministeriums:

- Vereinzelt ergingen Verbesserungsaufträge zur aussagekräftigeren Beschreibung des Aufgabenbereichs in Registerabteilung A2; dennoch waren 125 Angaben (von insgesamt 364 Einträgen) nicht aussagekräftig, weil der Aufgabenbereich etwa „Unterstützung im regulatorischen und Public Affairs Bereich“, „Lobbying und PR“ oder „Marketing“ lautete; 101 Angaben zum Aufgabenbereich waren wenig aussagekräftig, weil zwar der Aufgabenbereich genannt war, jedoch keine eindeutige Bezeichnung des zu beeinflussenden Gesetzes vorlag. Die Angabe des zu beeinflussenden Gesetzes urgierte das Ministerium in den Verbesserungsaufträgen nicht (TZ 19).
- Das Ministerium verlangte keine Unterlagen (z.B. Vorlage des Vertrags) von den Eintragungspflichtigen, um die Richtigkeit der Beschreibung des Aufgabenbereichs in der Registerabteilung A2 überprüfen zu können.
- Das Ministerium überprüfte nicht, ob die Kosten der Interessenvertreterinnen und -vertreter einheitlich und vergleichbar dargestellt wurden. Beispielsweise berechneten die Ärztekammern ihre Kosten für Interessenvertreterinnen und -vertreter unterschiedlich. Das Ministerium prüfte nur die Übereinstimmung der (von einem Rechnungs- oder Abschlussprüfer oder einem sonstigen statutarisch oder gesetzlich eingerichteten Kontrollorgan) bestätigten Kosten mit der Eintragung im Register. Wurden die Kosten auf der Website des Eintragungspflichtigen veröffentlicht (Erleichterung nach § 12 Abs. 3 LobbyG), verlangte das Ministerium keine Bestätigung der Richtigkeit der Kosten.
- Das Ministerium gab an, grundsätzlich zu kontrollieren, ob sich Rechtsträger in die richtige Registerabteilung eintrugen. Dennoch erfolgten Eintragungen in die falsche Registerabteilung:
 - Ein Unternehmen der Zementindustrie war sowohl in Registerabteilung A1 als auch B eingetragen. Als Unternehmen mit Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten wäre es nur in Letztere einzutragen.
 - Die einzige eingetragene Rechtsanwaltskanzlei fand sich in der Registerabteilung B.⁶⁰ Dies würde bedeuten, dass keine Rechtsanwaltskanzlei in Österreich Lobbying-Aufträge ausführte, obwohl Kanzleien diese Dienstleistung auf ihren Websites anboten.

16.2 (1) Der RH kritisierte, dass keine schriftlichen Handlungsanleitungen für die Prüf- und Kontrollschritte im Ministerium vorlagen.

Der RH empfahl, die erforderlichen Prüf- und Kontrollschritte in schriftlichen Handlungsanleitungen festzulegen.

⁶⁰ Dies wäre richtig, wenn die Kanzlei nur für sich selbst lobbyieren würde, was aus Sicht des Ministeriums plausibel erschien.

(2) Weiters kritisierte der RH,

- dass die Verbesserungsaufträge für die aussagekräftigere Beschreibung der Aufgabenbereiche nicht die Angabe des zu beeinflussenden Gesetzes umfassten und
- dass aus Sicht des RH die Plausibilisierung der Kosten zu eingeschränkt auf den formalen Aspekt und damit unvollständig war.

Der RH empfahl – so wie in den Erläuterungen zum LobbyG vorgesehen –, für eine aussagekräftige Beschreibung des Aufgabenbereichs zu sorgen, d.h. bspw. eine konkrete Bezeichnung des Gesetzes, für das lobbyiert wird, einzufordern. Weiters wären alle Kostenangaben vor allem auf Plausibilität und Vergleichbarkeit zu kontrollieren.

16.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es mittlerweile eine Handlungsanleitung verfasst.

Die Empfehlungen, für eine aussagekräftige Beschreibung des Aufgabenbereichs zu sorgen sowie die Kostenangaben auf Plausibilität und Vergleichbarkeit zu kontrollieren, fänden nach Ansicht des Ministeriums im LobbyG sowie in den Erläuterungen keine Deckung.

Auch wenn die Erläuterungen zum LobbyG eine beispielhafte Beschreibung eines Aufgabenbereichs mit Bezug zu einen (fiktiven) Gesetz anführen, könne daraus nicht geschlossen werden, dass in jedem einzelnen Fall ein Gesetz für die Beschreibung des Aufgabenbereichs zu nennen sei. Dies sei schon dadurch evident, dass Tätigkeiten, mit denen auf bestimmte Entscheidungsprozesse in der Gesetzgebung oder Vollziehung des Bundes oder der Länder unmittelbar Einfluss genommen werden soll, vom Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst seien. Darüber hinaus sei das Ministerium bestrebt, die Lobbying-Unternehmen dazu anzuleiten, den Aufgabenbereich möglichst plastisch darzustellen. Die Prüfung der (geschätzten) Kosten habe laut LobbyG durch einen Rechnungs- oder Abschlussprüfer oder ein sonstiges statutarisch oder gesetzlich vorgesehenes Kontrollorgan zu erfolgen.

Weiters teilte das Ministerium mit, dass für Lobbying-Aufträge kein Schriftlichkeitsgebot bestehe, sodass die zwingende Vorlage von Verträgen nicht immer möglich sei. Es verwies auf die Leitlinien der Europarat-Empfehlungen von 2017, wonach die im Register enthaltenen Informationen deklaratorischer Natur sein sollten und die Lobbyisten die Verantwortung für die Richtigkeit und Aktualität der Informationen tragen sollten. Zudem fehle auch hier eine gesetzliche Grundlage, die ein solches Vorgehen als im Einklang mit dem Legalitätsprinzip erscheinen lässt.

Das Unternehmen der Zementindustrie, auf das Bezug genommen wird, habe den Eintrag in Abteilung A1 (nach Anleitung durch das Ministerium) mittlerweile mit einem Hinweis ergänzt, dass Eintragungen in Abteilung B erfolgen.

Der Umstand, dass keine Rechtsanwaltskanzlei in Registerabteilung A1 eingetragen ist, bedeute nicht zwingend, dass keine Rechtsanwaltskanzlei in Österreich Lobbying-Aufträge ausführte. Aus dem bloßen Anbieten einer Leistung könne nicht geschlossen werden, dass die Leistung auch in Anspruch genommen wurde.

- 16.4 Der RH entgegnete, dass er mit seinen Feststellungen Sachverhalte im Zusammenhang mit Eintragungen aufzeigte, die aus seiner Sicht die Zielerreichung des Lobby-Registers erschweren. Angaben wie „Marketing“ oder „Lobbying und PR“ führen nach Ansicht des RH zu keiner erhöhten Transparenz hinsichtlich konkreter Lobbying-Aufträge. Der RH weist in diesem Zusammenhang nochmals darauf hin, dass auch die Erläuterungen zum LobbyG „aussagekräftige Daten“ über die allgemeine Ausrichtung des Auftrags verlangen. Die Benennung des Gesetzes, für das lobbyiert wird, wäre dafür eine geeignete Maßnahme. Im Zusammenhang mit der Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse der Verwaltung kann auch ohne Gesetzesverweis eine ausreichende Aussagekraft erreicht werden.

Nach Ansicht des RH ist es Aufgabe des vollzugszuständigen Ministeriums, die Richtigkeit der gesetzlichen Eintragungen zu plausibilisieren. Dazu bietet nach Ansicht des RH auch die derzeitige Rechtslage gewisse Möglichkeiten.

Sanktionen im Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz

17.1 (1) Das mit Jänner 2013 in Kraft getretene LobbyG sah auch bestimmte Sanktionsmöglichkeiten im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Lobbyistinnen und Lobbyisten vor.⁶¹

Die folgende Tabelle zeigt überblicksmäßig, welche Sanktionen das LobbyG vorsah und von wem sie verhängt werden konnten:

Tabelle 5: Im LobbyG vorgesehene Sanktionen und die für deren Verhängung zuständigen Stellen

gesetzliche Bestimmung	sanktioniertes Verhalten	Art der Sanktion	Sanktion verhängt von	Anzahl bisher verhängter Strafen laut BMVRDJ
§ 13 LobbyG	Verstoß gegen die Pflicht, Lobbying nur ab Bekanntgabe zur bzw. während aufrechter Eintragung vorzunehmen (§ 5 Abs. 1 und 2 LobbyG); Verstoß gegen Registrierungspflichten gemäß §§ 10 und 11; Vereinbarung eines verbotenen Erfolgshonorars gemäß § 15 Abs. 2	Verwaltungsstrafen bis zu 60.000 EUR	Bezirksverwaltungsbehörden	–
§ 14 LobbyG	schwerwiegende und nachhaltige Verletzung von Verhaltens- oder Registrierungspflichten, wenn erforderlich und wenn Eingriff in Erwerbsfreiheit verhältnismäßig; bei rechtskräftiger Verurteilung wegen bestimmter Delikte (Strafgesetzbuch)	Streichung bzw. Androhung der Streichung aus dem Lobby-Register, mit der Konsequenz, dass bei Streichung vom Unternehmen bzw. der Organisation keine Lobbying-Tätigkeit mehr ausgeübt werden darf; neuerliche Eintragung ins Register nach Streichung bzw. nach Verurteilung erst nach diesem Zeitraum bzw. nach Ablauf der Tilgungsfrist zulässig	Bundesminister für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz	–
§ 15 LobbyG	Verstoß gegen Verhaltenspflichten gemäß § 5 Abs. 1 und 2; Vereinbarung Erfolgshonorar; Erfolgshonorar, wenn Lobbying-Tätigkeit auf Abschluss von Verträgen mit Bund, Ländern, Gemeinden, Gemeindeverbänden abzielt; Erfolgshonorar unangemessen; Erfolgshonorar zum Schein vereinbart und den wahren Auftragswert erheblich übersteigend	Nichtigkeit von Verträgen; Verfall des Entgelts zugunsten des Bundes	Die Nichtigkeit und der Verfall stellen mögliche zivilrechtliche Sanktionen dar.	–

BMVRDJ = Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
LobbyG = Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz

Quellen: BMVRDJ; LobbyG; RH

⁶¹ §§ 13 bis 15 LobbyG

Die Bezirksverwaltungsbehörden hatten das Ministerium unverzüglich von der Einleitung und dem rechtskräftigen Abschluss oder der Einstellung eines Verwaltungsstrafverfahrens nach dem LobbyG zu verständigen.⁶² Strafgerichte traf eine Verständigungspflicht bei gewissen strafrechtlichen Delikten.⁶³

Bisher war es nach Auskunft des Ministeriums noch zu keiner solchen Verständigung gekommen, wobei das Ministerium davon ausging, dass den genannten Stellen die Verständigungspflichten bekannt waren, ohne dies aktiv mit ihnen abgeklärt zu haben. Das Ministerium nahm somit an, dass bisher noch keine Verwaltungsstrafen verhängt wurden bzw. dass es noch zu keinen relevanten Verurteilungen nach dem Strafgesetzbuch kam.

Bisher verhängte das Ministerium selbst noch keine Sanktion; es drohte keine Streichung an bzw. führte keine Streichung durch.⁶⁴

Bisher sei laut Ministerium weder der Fall einer Nichtigkeit eines Vertrags aufgetreten noch sei es zum Verfall eines vereinbarten Entgelts⁶⁵ gekommen.

(2) Die Sanktionen galten nicht für alle registrierungspflichtigen Organisationseinheiten. Die folgende Tabelle zeigt, bei welchen Lobbyistengruppen bzw. Registerabteilungen welche Arten von Sanktionen ergriffen werden konnten:

Tabelle 6: Überblick über mögliche Sanktionen (bzw. Rechtsfolgen) gegen die in den jeweiligen Registerabteilungen Eingetragenen

Registerabteilung	Verwaltungsstrafen gemäß § 13 LobbyG	(Androhung der) Streichung aus dem Register gemäß § 14 LobbyG	Nichtigkeit gemäß § 15 LobbyG	Verfall gemäß § 15 LobbyG
Registerabteilung A1 + A2 (Lobbying-Unternehmen sowie Aufgabengebiete aus Lobbying-Aufträgen)	ja	ja	ja	ja
Registerabteilung B (Unternehmen, die Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten beschäftigen)	ja	ja	ja	nein
Registerabteilung C (Selbstverwaltungskörper)	keine Sanktionen vorgesehen			
Registerabteilung D (Interessenverbände)				

LobbyG = Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz

Quellen: BMVRDJ; LobbyG; RH

⁶² § 13 Abs. 3 LobbyG

⁶³ gemäß § 14 Abs. 3 LobbyG bei einer rechtskräftigen Verurteilung nach den §§ 153, 153a, 168b, 302 oder 304 bis 309 Strafgesetzbuch, StF: BGBl. 60/1974

⁶⁴ § 14 Abs. 1 LobbyG

⁶⁵ § 15 LobbyG

Wie aus der Tabelle ersichtlich, waren die Sanktionsmechanismen nur auf Lobbying-Unternehmen und Unternehmen mit Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten anwendbar. Für Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände sah das Gesetz keine Sanktionen vor. Sollten diese den Eintragungspflichten nicht nachkommen, hatte das Ministerium zwar die Möglichkeit, Verbesserungsersuchen und Erinnerungsschreiben zu übermitteln, doch waren diese in der Vergangenheit nach Auskunft des Ministeriums von den angeschriebenen Stellen teilweise auch ignoriert worden, was dem Ministerium den Vollzug des LobbyG erschwerte.

(3) Bei Verstößen gegen Verhaltenspflichten⁶⁶ durch Lobbying-Unternehmen und Unternehmen mit Unternehmenslobbyistinnen und -lobbyisten waren Sanktionen nicht immer eindeutig vorgesehen. Während die Verhaltenspflicht, Lobbying-Tätigkeit nur ab Bekanntgabe zur Eintragung in das Lobby-Register auszuüben⁶⁷ bzw. einen Lobbying-Auftrag nur ab Bekanntgabe der Eintragung in das Lobby-Register auszuführen⁶⁸, unter Verwaltungsstrafandrohung stand, fehlte eine solche bei allfälligen Verstößen gegen weitere Verhaltenspflichten bzw. waren mögliche Sanktionen nicht eindeutig.⁶⁹

Auch bei einem Verstoß gegen die Prinzipien der Lobbying-Tätigkeit und Interessenvertretung⁷⁰, wie bspw. gegen den Grundsatz, beim erstmaligen Kontakt mit einem Funktionsträger bzw. einer Funktionsträgerin wahre Angaben zu Identität und Anliegen zu machen, unlautere Methoden zu unterlassen oder Informationen wahrheitsgetreu weiterzugeben, war keine Verwaltungsstrafe vorgesehen. Ebenso wenig waren Sanktionen ausdrücklich bei Verstößen gegen die Bestimmungen über den Verhaltenskodex (**TZ 11**) bzw. für den Fall einer Lobbying-Tätigkeit während aufrechter Funktionsträgertätigkeit⁷¹ vorgesehen.

(4) Bei Verstößen gegen Registrierungspflichten⁷², wie bspw. gegen die Verpflichtung, Änderungen registrierter oder registrierungspflichtiger Umstände bis spätestens drei Wochen nach Eintritt der Änderung zur Eintragung bekanntzugeben,⁷³ war nicht immer eindeutig, ob im Einzelfall Sanktionen möglich waren. Mitte 2018 waren 25 Eintragungspflichtige trotz wiederholter Mahnungen ihrer Aktualisierungspflicht

⁶⁶ §§ 5 bis 8 LobbyG

⁶⁷ § 5 Abs. 1 LobbyG

⁶⁸ § 5 Abs. 2 LobbyG

⁶⁹ Wenn ein Lobbying-Unternehmen (§ 5 Abs. 3 LobbyG) seinem Auftraggeber unter bestimmten Umständen keine Schätzung seines voraussichtlichen Honorars bekanntgab und ihn nicht über eine Überschreitung der Schätzung informierte, wenn er seinen Auftraggeber nicht auf die mit einem Lobbying-Auftrag verbundenen Registrierungspflichten hinwies oder wenn er im Kontakt mit Auftraggebern und Kunden ein nicht bestehendes Auftrags- oder Beratungsverhältnis zu einer Funktionsträgerin bzw. einem Funktionsträger behauptete, waren im LobbyG keine klaren Sanktionen vorgesehen.

⁷⁰ § 6 LobbyG

⁷¹ § 8 LobbyG

⁷² §§ 9 bis 12 LobbyG

⁷³ § 9 Abs. 5 LobbyG

nicht nachgekommen; Sanktionen für eine mangelnde Erfüllung der Aktualisierungsvorschrift waren nicht verhängt worden. Grundsätzlich bestand die Möglichkeit der Streichung, um einen Verstoß gegen eine Verhaltens- und Registrierungspflicht zu ahnden.

(5) Die Streichung aus dem Register⁷⁴ war eine wichtige Sanktion für gewisse Verstöße gegen Verhaltens- und Registrierungspflichten (siehe Tabelle 5).⁷⁵

Die Streichung war aber nur möglich, wenn sie aufgrund einer „schwerwiegenden und nachhaltigen Verletzung von Verhaltens- und Registrierungspflichten“ erforderlich war und „keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Erwerbsfreiheit bildet“. Das Gesetz wie auch die Materialien enthielten keine Anhaltspunkte und das Ministerium führte auch nicht weiter aus, welche Verstöße als „schwerwiegende und nachhaltige Verletzung“ anzusehen waren. Damit blieb unklar, welche Sachverhalte zu einer Streichung führen konnten.⁷⁶ Aus Sicht des Ministeriums kam eine Streichung bei der bloßen Verletzung von Aktualisierungspflichten⁷⁷ jedenfalls nicht in Frage.

Die Streichung und deren Androhung waren im Register für einen Zeitraum von drei Jahren anzumerken.⁷⁸ Eine Möglichkeit zur zeitlichen Abstufung gab es nicht. Diese eher unflexible Bestimmung kam einem dreijährigen Berufsverbot gleich.

17.2 (1) Der RH merkte an, dass die zuständigen Behörden nach Auskunft des Ministeriums noch keine Verwaltungsstrafen nach dem LobbyG verhängt hatten. Aufgrund der Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden für derartige Verwaltungsstrafen war das Ministerium in diesem Zusammenhang auf deren Auskunft angewiesen. Eine aktive Informationseinholung seitens des Ministeriums war bisher nicht erfolgt.

(2) Der RH stellte fest, dass fallweise tatsächliche Verstöße gegen Pflichten des Gesetzes (wie bspw. die Verletzung der Pflicht zur Änderung von registrierungspflichtigen Umständen gemäß § 9 Abs. 5 LobbyG) nicht sanktioniert wurden bzw. werden konnten. Das Sanktionsinstrumentarium des LobbyG erwies sich als wenig praktikabel.

Der RH gab insbesondere zu bedenken, dass auch bei Verletzung wesentlicher Pflichten explizite Sanktionen fehlten (bspw. bei Verstößen gegen den Verhaltenskodex, gegen die Registrierungspflicht für Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände oder gegen Prinzipien des Lobbyings). Dadurch war es dem Ministerium

⁷⁴ § 14 LobbyG

⁷⁵ Diese Bestimmung war nicht bei Selbstverwaltungskörpern und Interessenverbänden anwendbar.

⁷⁶ Auch die Literatur war hinsichtlich des Geltungsbereichs des § 14 LobbyG nicht eindeutig; vgl. Lansky/Egger/Köppel, Lobbying und Recht mit einem Kurzkommentar zum Lobby-Gesetz (2013), S. 77 und 127.

⁷⁷ § 9 Abs. 5 LobbyG

⁷⁸ § 14 Abs. 2 LobbyG

kaum möglich, die vorgesehenen Pflichten durchzusetzen, insbesondere aufgrund der gänzlichen Ausnahme der Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände vom Sanktionenregime.

Der RH war auch der Auffassung, dass die Pflichtverletzungen, die mit der schwerwiegendsten Sanktion – der Streichung aus dem Register – zu ahnden waren, mit „schwerwiegenden und nachhaltigen Verletzungen von Verhaltens– oder Registrierungspflichten“ verhältnismäßig unkonkret beschrieben waren, was den Vollzug des Gesetzes erschwerte. Dadurch war weder dem Ministerium noch dem Rechtsunterworfenen klar, bei welchem Sachverhalten die Sanktion anwendbar war. Die Sanktion der dreijährigen Streichung war so unflexibel, dass die Bestimmung vermutlich nur in Extremfällen angewendet würde. Somit könnten geringfügigere Verstöße gegen Verhaltens– und Registrierungspflichten, bei denen nicht ausdrücklich eine Verwaltungsstrafe bzw. Nichtigkeit vorgesehen war, sanktionslos bleiben.

Der RH empfahl, für den Bereich der Sanktionen einen Ministerialentwurf zum LobbyG auszuarbeiten, in dem für Verstöße gegen Verpflichtungen des Gesetzes und für alle dem Gesetz unterworfenen Eintragungspflichtigen klar definierte und angemessene Sanktionen vorgesehen sind.

- 17.3 Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 3.
- 17.4 Der RH verwies auf seine Gegenäußerung zu TZ 3.

Bürgernutzen

Benutzerfreundlichkeit des Lobbying– und Interessenvertretungs–Registers

- 18.1 (1) Der Einstieg in das Lobby–Register für die Öffentlichkeit war über die Internetadresse www.lobbyreg.justiz.gv.at möglich. Die einfache Suchfunktion im Register war eine Volltextsuche im gesamten Text (auch in von den Eintragungspflichtigen frei wählbaren Texten) sowie in den hochgeladenen Dateien (z.B. in der Bestätigung der Richtigkeit der Kosten), die dadurch auch Ergebnisse ohne logische Übereinstimmung lieferte.
- (2) In den Suchergebnissen nach geänderten Einträgen waren die erfolgten Änderungen nicht unmittelbar erkennbar, was die Arbeit der Bediensteten des Ministeriums erschwerte, weil sie die Änderungen durch den Abgleich mit dem alten Datensatz ermitteln mussten, um die Änderungen prüfen und freigeben zu können.

(3) Laut Leitfaden zur Unterstützung des Eintragungsprozesses konnte das Register nach diversen Kriterien durchsucht werden, was zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aber technisch noch nicht umgesetzt war.

(4) Auswertungen der Eintragungen (z.B. Einträge, die länger als eine definierte Zeit nicht geändert worden waren und somit nicht aktuell sein konnten; Anzahl der Inanspruchnahme der Erleichterungen) waren automationsunterstützt nicht möglich. Zum Teil fehlten auch Daten, die aussagekräftige Auswertungen zulassen würden (z.B. die Zuordnung von Eintragungen zu den Wirkungsbereichen von obersten Organen oder den Bundesministerien).

(5) Obwohl die Daten nicht automationsunterstützt ausgewertet werden konnten, war eine einfache Exportmöglichkeit – bspw. in Excel – nicht vorgesehen, wodurch keine automatisierte Analyse möglich war und Auswertungen nur händisch durchführbar waren.

18.2 Der RH erachtete eine Volltextsuche, die auch die hochgeladenen Dateien einbezieht, als nicht zielführend, weil sie Ergebnisse ohne logische Übereinstimmung lieferte.

Weiters war die Suche nach geänderten Einträgen nach Ansicht des RH nicht zweckmäßig ausgestaltet, weil die Änderungen nicht hervorgehoben wurden. Der RH kritisierte auch die Hinweise auf die Eingabe von Suchkriterien im Leitfaden, obwohl diese Möglichkeit zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht implementiert war.

Der RH kritisierte, dass die Auswertungsmöglichkeiten mangels relevanter Daten (z.B. Angabe des Wirkungsbereichs, Angabe des Lobbyierten), wegen der Programmausgestaltung (Volltextsuche) und wegen der erschwerten Weiterverarbeitbarkeit der Registerlisten sehr eingeschränkt waren.

Der RH empfahl, die Suchfunktion derart umzugestalten, dass sie sowohl für die Bürgerinnen und Bürger relevante Ergebnisse liefert als auch der registerführenden Stelle die Kontrolltätigkeit erleichtert. Weiters wären ausgehend von der Festlegung und Erhebung relevanter Daten auch zweckmäßige Auswertungsmöglichkeiten im Programmablauf vorzusehen.

18.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums entspreche die Volltextsuche (einfache Suche) dem Grundkonzept aller Edikte-Anwendungen. Die in der Hilfe angeführten Suchkriterien seien implementiert. Darüber hinaus bestehe auch noch die erweiterte Suche, bei der explizit in bestimmten Feldern gesucht werden kann. Die Anzeige von Änderungen sei grundsätzlich möglich, zumal dies auch ursprünglich so implementiert wurde. Im Zuge des Umsetzungsprojekts sei jedoch als geänderte Anforderung definiert worden, dass die Änderungshistorie nicht öffentlich sichtbar sein soll. Bislang sei gegenüber dem Ministerium weder von interner noch von externer Anwen-

derseite eine Anforderung zur Festlegung und Erhebung weiterer relevanter Daten herangetragen worden. Sollte dies erfolgen, würden zweckmäßige Auswertungsmöglichkeiten geprüft.

- 18.4 Der RH entgegnete, dass er die Ergebnisse der Volltextsuche, die auch die hochgeladenen Dateien einbezieht, als wenig zielführend erachtete, auch wenn sie dem Grundkonzept der Edikte-Anwendungen entsprach.

Der RH führte weiters aus, dass die Anzeige von Änderungen vor allem für die für die Führung des Registers zuständige Stelle eine wesentliche Arbeitserleichterung bringen würde und damit kostensparend wäre, da dadurch ein manueller Abgleich mit den alten Datensätzen entfallen würde.

Qualität der Daten

Aussagekraft der erhobenen Daten

- 19.1 (1) Die Intention des Gesetzgebers beim LobbyG war die Schaffung klarer Verhältnisse für Tätigkeiten, mit denen staatliche Entscheidungsprozesse beeinflusst werden sollen. Die Erläuterungen zum LobbyG führten weiters an, dass „die Öffentlichkeit Anspruch auf Kenntnis der Umstände (*hat*), unter denen staatliche Institutionen und Entscheidungsträger der öffentlichen Hand Entscheidungen treffen. Das schließt auch einen Zugang zu Informationen darüber mit ein, wer für seine Interessen bei relevanten Themen lobbyiert.“ Weiters sollten „grundsätzlich alle Kontakte mit Funktionsträgern des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände mit dem Zweck der Einflussnahme auf deren Entscheidungen erfasst sein.“ Das Register sollte in wesentlichen Teilen öffentlich einsehbar sein. Mit der Registrierung von Lobbyistinnen und Lobbyisten sollte Transparenz als Schlüssel zu einem offenen und überprüfbareren Entscheidungsprozess erzielt werden. Das Register sollte auch dem von der OECD geforderten Prinzip Rechnung tragen, dass ein angemessener Grad an Transparenz ausreichende Informationen über Lobbying-Aktivitäten für Amtsträgerinnen und Amtsträger, Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen sicherstellt.

(2) Die Aussagekraft einzelner Datenfelder im Lobby-Register hinsichtlich Transparenz der Entscheidungsbeeinflussung war mangels Zweckmäßigkeit der bekanntzugebenden Daten und mangels ausreichender Beschreibung eingeschränkt:

- Die regelmäßig zu aktualisierenden Daten, nämlich
 - die Anzahl der Lobbying-Aufträge und der damit erzielte Umsatz (Registerabteilung A1),
 - die Angabe, ob der Aufwand für die Interessenvertretung größer als 100.000 EUR ist, (Registerabteilung B) und

- die Anzahl der Interessenvertreterinnen und -vertreter und die Höhe der geschätzten Kosten der Interessenvertretung (Registerabteilungen C und D)

gaben zwar Auskunft über die Höhe der eingesetzten Mittel für Lobbying, waren jedoch wenig zweckmäßig, um für Amtsträgerinnen und Amtsträger, Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen ein angemessenes Maß an Transparenz über konkret erfolgte Lobbying-Aktivitäten sicherzustellen.

- Die Angaben zum Tätigkeitsbereich der eingetragenen Lobbyistinnen und Lobbyisten bezeichneten zumeist nur die Tätigkeit (z.B. Lobbying, Public Affairs), enthielten jedoch keinen Hinweis, in welchen konkreten Bereichen (z.B. Gesundheitsbereich) das Lobbying betrieben wurde.
- Unter dem Auftragsgegenstand in der Registerabteilung A2 wurde zumeist nicht – wie in den Erläuterungen zum LobbyG beispielhaft vorgeschlagen – das zu beeinflussende Gesetz angeführt. Nur in neun von 364 erfassten Einträgen fand sich deziert das jeweils zu beeinflussende Gesetz.
- Die Öffentlichkeit konnte in die Registerabteilung A2, in der die Daten zu den Lobbying-Aufträgen eingetragen waren, nicht einsehen und erhielt so keine Kenntnis über den Aufgabenbereich der Lobbyistinnen und Lobbyisten, womit ihr wesentliche zweckdienliche Informationen nicht zugänglich waren.

19.2 Der RH stellte fest, dass die der Öffentlichkeit zugänglichen Daten des Registers (Umsatz und Anzahl der Lobbying-Aufträge, Anzahl und Kosten der Interessenvertreterinnen und -vertreter) die Kenntnis der Umstände, unter denen staatliche Institutionen und Entscheidungsträgerinnen und -träger der öffentlichen Hand Entscheidungen trafen, nicht wesentlich verbesserten. Der Mehrwert dieser Informationen hinsichtlich des Ziels des Lobby-Registers, Offenheit und Transparenz über den Einfluss auf konkrete Gesetzgebungsvorhaben und Vollziehungsvorgänge zu schaffen, schien nicht gegeben. Eine Kontakttransparenz dahingehend, wer wann mit wem in wessen Auftrag und mit welchem Zweck kommuniziert, würde diesem Ziel eher dienen, war jedoch bislang nicht vorgesehen. Eine Offenlegung der Einflussnahme auf Gesetzwerdungsprozesse („legislativer Fußabdruck“) war damit nicht gegeben.

Nur allgemein beschriebene Tätigkeitsbereiche schaffen keine Transparenz für die Öffentlichkeit, weil nicht einmal ersichtlich war, in welchen Bereichen Lobbying-Tätigkeiten gesetzt werden könnten. Dies wäre jedoch im Sinne der Transparenz wünschenswert. Die Erläuterungen führten auch aus, dass die allgemeinen beruflichen und geschäftlichen Aktivitäten, wenn auch nicht umfassend, anzugeben sind.

Auch der vereinbarte Aufgabenbereich zwischen Lobbying-Unternehmen und Auftraggebern in der Registerabteilung A2 war im Sinne der Transparenz in vielen Fällen nicht klar und aussagekräftig eingemeldet. Auch wenn ein Gesetzesverweis nicht in jedem Fall möglich war, so hielt der RH das Ausmaß einer derartigen Angabe – bei

neun von 364 Fällen – für sehr gering, da sich Lobbying in vielen Fällen auf eine Einflussnahme im Gesetzgebungsprozess bezieht. Der RH verwies dazu auf [TZ 16](#).

Der RH empfahl, in einem zu erarbeitenden Ministerialentwurf zum LobbyG die Einsichtsmöglichkeiten so zu gestalten, dass die Öffentlichkeit auch von den die Transparenz fördernden Daten (z.B. klar beschriebene Aufgabenbereiche, zu beeinflussende Gesetze) Kenntnis erlangen kann.

- 19.3 Das Ministerium betonte, dass das Anliegen, Transparenz darüber zu schaffen, wer wann mit wem in wessen Auftrag und mit welchem Zweck kommuniziert, in dieser Allgemeinheit kein erklärtes Ziel des LobbyG sei. Wenn der RH vermerkt, dass das „eigentliche Ziel des LobbyG“ nicht erfüllt sei, unterstelle er dem LobbyG eine Zielvorstellung, die so weder aus dem Gesetz noch den Erläuterungen hervorgehe. Im übrigen verwies das Ministerium auf die Stellungnahme zu [TZ 16](#).
- 19.4 Der RH entgegnete, dass, wie er bereits erwähnte und das Ministerium in der Stellungnahme festhielt, die Offenlegung, wer wann mit wem in wessen Auftrag und mit welchem Zweck kommunizierte („legislativer Fußabdruck“), nicht Ziel des LobbyG war. Das LobbyG hatte jedoch das Ziel, „klare Verhältnisse für Tätigkeiten [zu] schaffen, mit denen staatliche Entscheidungsprozesse beeinflusst werden“. Dadurch sollten Entscheidungsprozesse klarer und transparenter gestaltet werden. Diese Zielsetzung ließ sich eindeutig aus den Erläuterungen zum LobbyG ableiten.

Vergleichbarkeit der Daten

- 20.1 Die Vergleichbarkeit der im Register ausgewiesenen Daten war nicht gegeben:
- Es gab keine gesetzliche Vorgabe, wie die einzutragenden Daten (Kosten, Aufwand, Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter)⁷⁹ zu berechnen waren. Somit waren Einheitlichkeit und damit Vergleichbarkeit der veröffentlichten Daten nicht sichergestellt.
 - Laut Ministerium gehörten zum Aufwand zunächst die anteiligen Personal– und Sachaufwendungen, die „reinen“ Lobbying–Tätigkeiten zuordenbar sind. Dazu war der weitere, auf Lobbying–Tätigkeiten entfallende Aufwand, wie z.B. der anteilige Miet– und Gebäudeaufwand, einzurechnen. Die Beschreibung des (in der Registerabteilung B) zu berücksichtigenden Aufwands für Lobbying–Aktivitäten kommunizierte das Ministerium unter „Frequently Asked Questions (FAQ)“ (Version 1.1) nur auf seiner Website und nicht im Register. Auf Nachfrage des RH teilte das Ministerium mit, dass auch der Aufwand für die nicht überwiegend als Interessenvertreterinnen und –vertreter tätigen Personen zum Gesamtaufwand hinzuzurechnen wäre, was aus der Beschreibung in den FAQ nicht klar hervorging.

⁷⁹ § 11 Z 3, § 12 Abs. 1 Z 4 und 5, § 12 Abs. 2 Z 4 und 5 LobbyG

- 20.2 Der RH kritisierte die fehlende Klarstellung, dass auch der Aufwand für die nicht überwiegend als Interessenvertreterinnen und –vertreter tätigen Personen zum Gesamtaufwand hinzuzurechnen war und relevante Informationen nicht direkt im Register abrufbar waren.

Der RH empfahl, in den Unterlagen eine Klarstellung hinsichtlich des Aufwands für die nicht überwiegend als Interessenvertreterinnen und –vertreter tätigen Personen zu treffen. Hinsichtlich der Auffindbarkeit der Informationen verwies er auf seine Empfehlung in [TZ 13](#).

- 20.3 Das Ministerium verwies hinsichtlich des Umfangs der Eintragungspflicht auf seine Stellungnahme zu [TZ 16](#) und [TZ 19](#).

Eine nähere Erläuterung, welche Kosten für die Interessenvertretung zu berücksichtigen sind, könne bei einer Überarbeitung der FAQ und des Vademecums erfolgen.

Aktualität der Daten

- 21.1 (1) Eine Beurteilung über die Aktualität der im Register aufscheinenden Daten war mittels der im Register ausgewiesenen Einträge nicht möglich:

Das Datum der letzten Änderung wurde nicht nur bei einer Aktualisierung der Daten (z.B. Änderungen bei den Lobbyistinnen und Lobbyisten, jährliche Meldung von Umsatz und Kosten) durch die Eintragungspflichtigen, sondern auch bei technischen Eingriffen seitens der BRZ GmbH geändert.

Wurden Daten auf einer Website veröffentlicht bzw. aktualisiert,⁸⁰ so fand das keinen Niederschlag beim Datum der letzten Änderung.

Wenn Daten in der Registerabteilung A1 geändert wurden, änderte sich auch das Datum der letzten Änderung beim assoziierten Geschäftsfall⁸¹ in der Registerabteilung A2, auch wenn dort keine Änderung erfolgt war.

(2) In den veröffentlichten Einträgen war nicht ersichtlich, für welches Jahr die jährlich zu aktualisierenden Daten (Registerabteilung A1: Anzahl und Umsatz der Lobbying-Aufträge; Registerabteilung B: Höhe des Aufwands für Unternehmenslobbyistinnen und –lobbyisten; Registerabteilungen C und D: Anzahl und Kosten der Interessenvertreterinnen und –vertreter) angegeben worden waren, weil dieses Datum ohne Angabe des Jahres ausgewiesen war.

⁸⁰ gemäß Erleichterung im § 12 Abs. 3 LobbyG: Anzahl und Kosten der Interessenvertretung

⁸¹ Die in die Registerabteilung A2 einzutragenden Verträge erhielten als „Geschäftsfälle“ eigene Lobby-Register-Nummern.

(3) Von den 96 in der Registerabteilung A1 eingetragenen Lobbying-Unternehmen (Stand Juli 2018) wurden Daten über 364 Verträge in die Registerabteilung A2 eingetragen. Es bestand keine (gesetzliche) Pflicht, die Dauer des eingetragenen Vertrags bekanntzugeben. In einzelnen Fällen schien ein Vermerk auf, dass der Vertrag ausgelaufen war. Insgesamt war aber keine Aussage möglich, welche Verträge im Zeitpunkt der Einsichtnahme aufrecht und welche bereits ausgelaufen waren.

(4) Die Durchsicht von 62 Einträgen, deren ausgewiesenes Änderungsdatum vor dem 31. Dezember 2016 lag, durch den RH ergab zumindest 36 Einträge, bei denen die jährlich bekanntzugebenden Daten (mit Lobbying-Tätigkeiten erzielter Umsatz; Anzahl der Lobbying-Aufträge; Angabe, ob der Lobbying-Aufwand größer oder kleiner 100.000 EUR war; Anzahl und Kosten der Interessenvertreterinnen und -vertreter) offensichtlich nicht aktuell waren.

- 21.2 Der RH bemängelte, dass eine Aussage über die Aktualität des Lobby-Registers durch die Ausgestaltung des Registers nicht möglich war.

Er empfahl, den Programmablauf und die Felder im Lobby-Register so zu gestalten, dass sie die Aktualität des Lobby-Registers anhand des Änderungsdatums eindeutig und richtig abbilden, um einen falschen Anschein hinsichtlich der Datenaktualität zu vermeiden.

- 21.3 Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die Aktualität der Daten im öffentlichen Register nicht mehrdeutig. Das Datum unter „Bekannt gemacht am:“ zeige den Tag der erstmaligen Veröffentlichung des Eintrags, das Datum unter „Letzte Änderung:“ den Tag, an dem zuletzt ein neuer Datensatz zum jeweiligen Eintrag freigegeben wurde, sofern es nach der Ersteintragung Änderungen gab. Richtig sei, dass das Datum in der nicht-öffentlichen Abteilung A2 von Änderungen in den assoziierten A1-Einträgen überschrieben werde; hier sei jedoch durch Abgleich mit den Sammelakten die Nachvollziehbarkeit sichergestellt. Dennoch werde eine Änderung im Rahmen der Evaluierung geprüft werden.

Der derzeitige Programmablauf entspreche somit den historischen fachlichen Anforderungen. Im Falle modifizierter Anforderungen würden diese selbstverständlich technisch umgesetzt.

Das Ministerium betonte, dass es alle eingetragenen Rechtsträger, die die jährlich bekanntzugebenden Daten nicht aktualisierten, auf diesen Umstand hingewiesen und zur Einhaltung der gesetzlichen Pflichten aufgefordert habe.

- 21.4 Der RH entgegnete, dass seine Kritik insbesondere die Probleme im Zusammenhang mit dem angezeigten Änderungsdatum betraf. Da sich dieses Datum bspw. in der Registerabteilung A2 auch dann ändert, wenn Daten nur in der Registerabteilung A1

geändert werden, bzw. generell, wenn technische Eingriffe durch die BRZ GmbH erfolgen, waren Aussagen hinsichtlich des Standes des Registers schwer zu treffen.

Der RH wertete die Zusage des Ministeriums, im Rahmen einer Evaluierung Änderungen zu prüfen, positiv. Aus Sicht des RH sollten Änderungen von Daten im Lobby-Register – im Sinne von Bürgernutzen und Transparenz – einfach und klar nachvollziehbar sein.

Informationsmaßnahmen – Berichtspflichten

22.1 (1) Das Ministerium hatte zeitnah zum Inkrafttreten des LobbyG im November 2012 eine Informationsveranstaltung im Ministerium durchgeführt. Zusätzlich hatte es nach Angaben des Ministeriums mehrere Veranstaltungen mit der Österreichischen Public Affairs Vereinigung, der WKO und mit einzelnen Unternehmen gegeben. Das Ministerium verfügte jedoch über keine Aufzeichnungen hinsichtlich der Inhalte oder der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Mitte 2018 waren keine weiteren Veranstaltungen geplant.

(2) Das LobbyG schrieb keine Berichtslegung im Zusammenhang mit dem Lobby-Register, wie in anderen EU-Mitgliedstaaten vorgesehen (TZ 6), vor. Das Ministerium veröffentlichte auch keine Berichte über das Lobby-Register.

22.2 (1) Der RH stellte kritisch fest, dass das Ministerium nur unmittelbar um den Zeitpunkt des Inkrafttretens des LobbyG Informationsveranstaltungen zum Lobby-Register durchgeführt hatte. In Anbetracht der unterschiedlichen Eintragungspflichten und der unterschiedlichen Eintragungspraxis (TZ 10), der mangelhaften Vollständigkeit (TZ 15) und Qualität der Eintragungen (TZ 19) sowie der geringen Nutzung des Lobby-Registers durch Funktionsträgerinnen und –träger (TZ 23) wären Informationsveranstaltungen auch zu einem späteren Zeitpunkt sinnvoll gewesen.

Der RH empfahl daher, mit geeigneten Informationsmaßnahmen zum LobbyG und zum Lobby-Register das Bewusstsein hinsichtlich des Umfangs, der Pflichten und Ziele bei den Eintragungspflichtigen und den Funktionsträgerinnen und –trägern zu stärken.

(2) Der RH merkte an, dass das Ministerium, auch wenn es keine Verpflichtung gemäß LobbyG gab, keine Berichte im Zusammenhang mit dem Lobby-Register veröffentlichte. In Anbetracht der unterschiedlichen Eintragungserleichterungen (TZ 12), der eingeschränkten Such- bzw. Auswertungsmöglichkeiten (TZ 18) und der Zielsetzung des LobbyG, die Transparenz zu verbessern (TZ 19), wäre eine strukturierte und regelmäßige Übersicht über die aus dem Lobby-Register ableitbaren Lobbying-Aktivitäten sinnvoll, wie sie auch in anderen Ländern (z.B. Irland, Slowenien und Kanada) vorgesehen war (TZ 6).

Der RH empfahl daher, in regelmäßigen Abständen (bspw. jährlich) einen Bericht über das Lobby–Register zu veröffentlichen, insbesondere in Anbetracht der Umsetzung der Empfehlungen zur Erhöhung der Transparenz (TZ 19).

- 22.3 Hinsichtlich Informationsmaßnahmen verwies das Ministerium auf seine Stellungnahme zu TZ 15, wonach es im Rahmen der verfügbaren Ressourcen Möglichkeiten prüfe, die Bekanntheit des Lobbying– und Interessenvertretungs–Registers zu erhöhen.

Betreffend die Erstellung eines Berichts führte das Ministerium aus, dass aufgrund der Möglichkeit für Selbstverwaltungskörper und Interessenverbände, den Registrierungspflichten auch durch Veröffentlichung auf ihren Websites nachzukommen (§ 12 Abs. 3 LobbyG), die Datensammlung für solche Berichte nicht automationsunterstützt erfolgen könne und somit mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden sei. Die Lückenlosigkeit könne auch nicht garantiert werden. Dennoch werde die Veröffentlichung eines Berichts über das Lobby–Register in regelmäßigen Abständen (beispielweise jährlich) im Rahmen der verfügbaren Ressourcen geprüft.

Tatsächliche Inanspruchnahme des Lobbying– und Interessenvertretungs–Registers

- 23.1 (1) Die Anzahl der Suchabfragen in den öffentlich zugänglichen Daten des Lobby–Registers betrug zwischen 2013 und 2017 durchschnittlich 136.000 pro Jahr. Es bestand die Möglichkeit, alphabetische bzw. nach Registerabteilungen gegliederte Listen zu erstellen. Die Benutzerinnen und Benutzer erstellten durchschnittlich 9.000 Listen pro Jahr. Im Durchschnitt kam es zu rd. 143.000 Zugriffen auf die Einträge direkt bzw. auf die beigefügten Dokumente, wie z.B. die Bestätigung der Richtigkeit der Kosten.

(2) Einsicht in die Registerabteilung A2, in die die Lobbying–Unternehmer die zustande gekommenen Verträge einzutragen hatten, gewährte das Ministerium den Vertragspartnern und den Funktionsträgerinnen und –trägern, mit denen die Lobbyistin bzw. der Lobbyist in Kontakt getreten war.⁸² Eine direkte Zugriffsmöglichkeit für diese bestand nach dem LobbyG nicht. Das Ministerium gewährte die Einsicht auf Antrag.

⁸² Anderen Personen oder Organen war nach Anhörung des Lobbying–Unternehmens und des Auftraggebers Einsicht zu gewähren, wenn diese Personen oder Organe daran ein das Interesse an der Geheimhaltung der dort eingetragenen Daten erheblich überwiegendes rechtliches Interesse aus den Gründen des Art. 8 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention, BGBl. 210/1958, darlegen können.

(3) Eine Einsichtnahme in die nicht öffentlich zugängliche Registerabteilung A2 erfolgte seit Bestehen des Registers bis Mitte 2018 nur einmal; die Zustimmung zur Gewährung dieser Einsichtnahme dauerte zwei Wochen.

(4) Die Funktionsträgerinnen und –träger, die die Lobbyistin bzw. der Lobbyist zu kontaktieren plante, waren nicht im Register anzuführen. Dadurch verfügte das Einsicht gewährende Ministerium über keine gesicherte Datenlage, wem es Einsicht in die Registerabteilung A2 gewähren durfte.

23.2 Der RH stellte fest, dass grundsätzlich nur die Betroffenen Einsicht in die Registerabteilung A2 nehmen konnten und dass die Einsichtsmöglichkeit teils nur einen sehr geringen Informationsmehrwert für die Einsichtsberechtigten schuf. Das erklärte nach Ansicht des RH auch die geringe Nutzung des Einsichtsrechts in die Registerabteilung A2. Der RH merkte auch an, dass die Öffentlichkeit, die einen Informationsmehrwert aus den Daten der Registerabteilung A2 erzielen könnte, nicht einsichtsberechtigt war.

Weiters stellte der RH fest, dass mangels Nennung der zu kontaktierenden Funktionsträgerinnen und –träger das Ministerium keine gesicherte Datenlage darüber hatte, wem es Einsicht gewähren durfte.

Der RH empfahl, in einem Ministerialentwurf zum LobbyG die Einsichtsmöglichkeiten so zu gestalten, dass sie leicht wahrgenommen werden können, die Transparenz fördern und einen Informationsmehrwert bringen; dies insbesondere durch die Erweiterung der Einsichtsmöglichkeit der Öffentlichkeit in die Registerabteilung A2. Dabei sollte auch der Wirkungsbereich der zu kontaktierenden Funktionsträgerinnen und –träger genannt werden, was sowohl für die Verwaltungstätigkeit des Ministeriums (wem Einsicht zu gewähren ist) als auch für die Öffentlichkeit einen Informationsmehrwert bedeuten würde.

23.3 Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme hinsichtlich der eingeschränkten Einsichtnahmemöglichkeit, des Umfangs der Beschreibung des Aufgabenbereichs und der Zielsetzung des LobbyG auf seine Stellungnahme zu [TZ 12](#), [TZ 16](#), [TZ 19](#) und [TZ 20](#). Es hielt fest, dass die Regelung, wer (nicht) Einsicht in Abteilung A2 erhält, gesetzlich festgelegt sei (§ 9 Abs. 4 LobbyG). Eine diesbezügliche Änderung würde eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen erfordern. Es wies weiters darauf hin, dass binnen zwei Wochen nicht bloß die Zustimmung zur Gewährung der Einsichtnahme erfolgt sei, sondern durch Übermittlung des betreffenden Eintrags in die Abteilung A2 in Form einer PDF-Datei auch tatsächlich Einsicht gewährt worden sei.

- 23.4 Hinsichtlich der Einsichtnahme in die Registerabteilung A2 verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu TZ 12 und betonte nochmals, dass die Registerabteilung A2 – aufgrund der Ausgestaltung der Eintragungen und der beschränkten Einsichtsmöglichkeiten – nur einen sehr geringen Beitrag zur Transparenz zu leisten vermochte.

Zielsetzung und Evaluierung

- 24.1 (1) Das Lobby-Register sollte in Umsetzung des LobbyG mehr Offenheit und Transparenz bei der Geltendmachung von Interessen gegenüber dem Gesetzgeber und der Vollziehung schaffen und dadurch das Vertrauen in den staatlichen Entscheidungsfindungsprozess stärken. Messbare Zielvorgaben zur Überprüfung der Zielerreichung hatte das Ministerium nicht festgelegt. Laut dessen Aussage sollte der Zielerreichungsgrad lediglich durch Rückmeldungen und Anregungen aus der Praxis eingeschätzt werden. So fand bspw. im März 2017 ein „runder Tisch“ von Vertreterinnen von Transparency International und des Ministeriums statt, nachdem Transparency International kurz zuvor ein Forderungspapier mit Verbesserungsvorschlägen zum LobbyG veröffentlicht hatte. Auch ein Evaluierungsteam der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) stellte im Rahmen eines Evaluierungsberichts im Oktober 2016 Verbesserungspotenzial bei der österreichischen Lobbying-Regulierung fest (TZ 5).

(2) Das Ministerium führte bis Mitte 2018 keine Evaluierung des Registers durch.

Im März 2015 stellte die Österreichische Public Affairs Vereinigung im Rahmen einer Besprechung mit Vertretern der WKO und des Ministeriums eine Evaluierung des Lobby-Registers und Verbesserungsvorschläge vor.

Das Ministerium nahm die von außerhalb aufgezeigten Schwächen des LobbyG bislang nicht zum Anlass für Vorschläge für Gesetzesänderungen. Auch eine vom Ministerium zugesagte Zusammenführung unterstützender Dokumente (bspw. Handlungsanleitung und FAQ) erfolgte bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht (TZ 13).

- 24.2 Der RH kritisierte, dass das Ministerium keine Evaluierung des LobbyG durchführte, obwohl aus der Praxis einige Vorschläge für Verbesserungen bzw. Weiterentwicklungen vorlagen und es selbst Rückmeldungen aus der Praxis als Maßstab für die Beurteilung der Zielerreichung definiert hatte.

Der RH empfahl, auf Basis der bereits vorliegenden Erkenntnisse eine Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des LobbyG hinsichtlich der angestrebten Zielerreichung durchzuführen und einen Ministerialentwurf für das LobbyG mit entsprechenden Anpassungsvorschlägen auszuarbeiten.

Bei der Erstellung des Novellierungsvorschlags zum LobbyG wäre insbesondere zu berücksichtigen bzw. zu prüfen:⁸³

- wie die zentralen Elemente internationaler Standards zu Lobbying, wie bspw. die Einführung von Cooling-Off-Phasen für Politikerinnen und Politiker, die Darstellung eines legislativen Fußabdrucks oder regelmäßige Überprüfungen der Lobbying-Regulierungen bzw. mögliches Verbesserungspotenzial, das der RH im Rahmen eines internationalen Vergleichs darstellte, umfassender berücksichtigt werden können (TZ 3, TZ 6);
- die Feststellungen und diesbezüglichen Empfehlungen der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) wie auch die Empfehlungen des RH, um den nationalen gesetzlichen Rahmen weiter zu stärken und Transparenzmaßstäbe im Lobbying zu setzen (TZ 5);
- die Notwendigkeit der Anzahl bzw. der Umfang der Ausnahmetatbestände des LobbyG im Lichte der Ergebnisse der 2014 vom Europarat initiierten Studie (TZ 7);
- die Angleichung der unterschiedlichen Registrierungspflichten (TZ 10);
- die Geltung der Verhaltensregeln für alle Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie Interessenvertreterinnen und -vertreter im selben Umfang (TZ 11);
- die Angleichung des Sanktionenregimes mit dem Ziel, für Verstöße gegen Verpflichtungen des LobbyG und für die dem LobbyG unterworfenen Eintragungspflichtigen klar definierte und angemessene Sanktionen vorzusehen (TZ 17);
- die Erweiterung der Einsichtsmöglichkeit der Öffentlichkeit in das Register, insbesondere in die Registerabteilung A2, mit dem Ziel, offenzulegen, wer für wen in welcher Sache lobbyiert, und damit die Transparenz der Gesetzwerdung bzw. der Entscheidungsfindung der Funktionsträgerinnen und -träger zu steigern (TZ 12, TZ 23);
- die Festlegung einer regelmäßigen Berichtspflicht für das Ministerium, um die Öffentlichkeit über die Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen in regelmäßigen Abständen zu informieren (TZ 22).

24.3 Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahmen zu den TZ 3, TZ 7, TZ 11, TZ 12, TZ 19 und TZ 23.

24.4 Der RH betonte abermals, dass er die im Rahmen dieser Überprüfung aufgezeigten Transparenzschwächen als Information und Entscheidungshilfe für den Nationalrat sieht; die abgegebenen Empfehlungen zeigten Möglichkeiten auf, wie das grundsätzliche Ziel des LobbyG – Erhöhung der Transparenz im Bereich der Gesetzwerdung und Vollziehung – umfänglicher erreicht werden kann.

⁸³ Sofern es einen anderen legislativen Zuständigkeitsbereich betrifft, wäre zumindest auf die Überarbeitung hinzuwirken.

Schlussempfehlungen

- 25 Zusammenfassend empfahl der RH dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz:
- (1) Eine Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes wäre vorzunehmen und zu prüfen, wie zentrale Elemente der internationalen Standards zu Lobbying, bspw. die Einführung von Cooling-off-Phasen für Politikerinnen und Politiker, die Darstellung eines legislativen Fußabdrucks oder regelmäßige Überprüfungen der gesetzlichen Lobbying-Regulierung, umfassender berücksichtigt werden können. (TZ 3)
 - (2) Im Rahmen der Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes wären insbesondere die Feststellungen und die Empfehlung der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) wie auch die Empfehlungen des RH mit zu berücksichtigen, um den nationalen gesetzlichen Rahmen weiter zu stärken und Transparenzmaßstäbe im Lobbying zu setzen. (TZ 5)
 - (3) Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sollte sich auf europäischer Ebene für den Vorschlag der Europäischen Kommission vom September 2016 für ein verpflichtendes EU-Transparenz-Register, das die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den Rat der EU umfassen soll, einsetzen. (TZ 6)
 - (4) Im Rahmen der Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes wären auch die Notwendigkeit der Anzahl bzw. des Umfangs der Ausnahmeregelungen – im Lichte der Ergebnisse der 2014 vom Europarat initiierten Studie – kritisch zu hinterfragen. (TZ 7)
 - (5) Bei Projekten wären die Berechnungsgrundlagen von Kostenschätzungen künftig nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 8)
 - (6) Wesentliche IT-Anforderungen wären bei Projekten künftig rechtzeitig und schriftlich zu definieren, um eine effiziente Projektsteuerung zu unterstützen. (TZ 8)

- (7) Die Notwendigkeit der Umsetzung der offenen Positionen des Folgeprojektauftrags an die Bundesrechenzentrum GmbH aus dem Jahr 2013 wäre hinsichtlich ihres Beitrags zur Steigerung der Funktionalität des Lobbying– und Interessenvertretungs–Registers zu klären und gegebenenfalls wäre ihre Umsetzung in die Wege zu leiten. (TZ 8)
- (8) Bei der künftigen Festlegung von Gebührentarifen wären sämtliche Kosten – einschließlich des eingesetzten Personals – nachvollziehbar zu kalkulieren, damit diese einen höheren Beitrag zur Kostendeckung leisten. (TZ 9)
- (9) (Berechnungs–)Grundlagen für die Festlegung von Gebührentarifen und für durchgeführte Schätzungen sollten künftig vollständig und nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 9)
- (10) In einem zu erarbeitenden Ministerialentwurf zum Lobbying– und Interessenvertretungs–Transparenz–Gesetz wären die unterschiedlichen Registrierungs– und Verhaltenspflichten anzugleichen. (TZ 10)
- (11) In einem zu erarbeitenden Ministerialentwurf wären für alle Lobbyistinnen und Lobbyisten sowie Interessenvertreterinnen und –vertreter die gleichen grundsätzlichen Verhaltensregeln festzulegen. (TZ 11)
- (12) Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sollte Mindeststandards für die Verhaltenskodizes vorgeben, etwa, dass ein Kodex zumindest Ausführungen zu Integrität, Transparenz und Interessenkonflikten umfassen muss. (TZ 11)
- (13) In einem Ministerialentwurf zum Lobbying– und Interessenvertretungs–Transparenz–Gesetz wären umfassende Einsichtsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit darüber vorzusehen, wer für wen in welcher Sache lobbyiert, um damit die Transparenz einer Gesetzgebung bzw. einer Entscheidungsfindung der Funktionsträgerinnen und –träger zu steigern. (TZ 12)
- (14) Angesichts des Umfangs der nicht im Lobbying– und Interessenvertretungs–Register aufscheinenden Daten wäre im Rahmen eines Novellierungsvorschlags zum Lobbying– und Interessenvertretungs–Transparenz–Gesetz die Ausnahmemöglichkeit der Veröffentlichung der Daten auf einer Website zu streichen oder zumindest die zusammengefasste Veröffentlichung in einem regelmäßigen Bericht vorzusehen, um die Transparenz bzw. die Zielerreichung des Gesetzes zu verstärken. (TZ 12)

- (15) Alle unterstützenden Informationen zur Registernutzung wären direkt beim Lobbying- und Interessenvertretungs-Register zur Verfügung zu stellen. (TZ 13)
- (16) Die Programmgestaltung und -führung des Lobbying- und Interessenvertretungs-Registers wäre zu überarbeiten, um leicht vermeidbare Fehler hintanzuhalten und den Kontrollaufwand im Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz zu verringern. Insgesamt wäre damit auch eine Verbesserung der Benutzerfreundlichkeit verbunden. (TZ 13)
- (17) Vorschläge wären zu erstellen, wie das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz die Aufgabe einer wirksamen, proaktiven Kontrollbehörde im Sinne der internationalen Empfehlungen wahrnehmen könnte, um Verstöße gegen das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz konsequent zur Anzeige zu bringen. (TZ 14)
- (18) Maßnahmen wären zu setzen, um die Registrierung von offensichtlich eintragungspflichtigen Einrichtungen zu erreichen, bspw. durch Informationsveranstaltungen (in Kooperation mit den Rechtsanwaltskammern oder der Wirtschaftskammer Österreich) oder durch die Beobachtung der aktuellen Entwicklungen in Gesetzgebungsprozessen, um durch eine Diskussion über bzw. Bekanntmachung des Lobbying- und Interessenvertretungs-Registers zur Transparenz beizutragen. (TZ 15)
- (19) Erforderliche Prüf- und Kontrollschritte des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz im Lobbying- und Interessenvertretungs-Register wären in schriftlichen Handlungsanleitungen festzulegen. (TZ 16)
- (20) So wie in den Erläuterungen zum Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz vorgesehen, wäre für eine aussagekräftige Beschreibung des Aufgabenbereichs zu sorgen, d.h. bspw. wäre eine konkrete Bezeichnung des Gesetzes, für das lobbyiert wird, einzufordern. Weiters wären alle Kostenangaben vor allem auf Plausibilität und Vergleichbarkeit zu kontrollieren. (TZ 16)
- (21) In einem zu erarbeitenden Ministerialentwurf zum Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz wären für Verstöße gegen Verpflichtungen des Gesetzes und für alle dem Gesetz unterworfenen Eintragungspflichtigen klar definierte und angemessene Sanktionen vorzusehen. (TZ 17)

- (22) Die Suchfunktion im Lobbying– und Interessenvertretungs–Register wäre derart umzugestalten, dass sie sowohl für die Bürgerinnen und Bürger relevante Ergebnisse liefert als auch der registerführenden Stelle die Kontrolltätigkeit erleichtert. (TZ 18)
- (23) Ausgehend von der Festlegung und Erhebung relevanter Daten wären auch zweckmäßige Auswertungsmöglichkeiten im Programmablauf des Lobbying– und Interessenvertretungs–Registers vorzusehen. (TZ 18)
- (24) In einem zu erarbeitenden Ministerialentwurf zum Lobbying– und Interessenvertretungs–Transparenz–Gesetz wären die Einsichtsmöglichkeiten so zu gestalten, dass die Öffentlichkeit auch von den die Transparenz fördernden Daten (z.B. klar beschriebene Aufgabenbereiche, zu beeinflussende Gesetze) Kenntnis erlangen kann. (TZ 19)
- (25) In den Unterlagen wäre eine Klarstellung hinsichtlich des Aufwands für die nicht überwiegend als Interessenvertreterinnen und –vertreter tätigen Personen zu treffen. (TZ 20)
- (26) Der Programmablauf und die Felder im Lobbying– und Interessenvertretungs–Register wären so zu gestalten, dass sie die Aktualität des Lobby–Registers anhand des Änderungsdatums eindeutig und richtig abbilden, um einen falschen Anschein hinsichtlich der Datenaktualität zu vermeiden. (TZ 21)
- (27) Mit geeigneten Informationsmaßnahmen zum Lobbying– und Interessenvertretungs–Transparenz–Gesetz und zum Lobbying– und Interessenvertretungs–Register wäre das Bewusstsein hinsichtlich des Umfangs, der Pflichten und Ziele bei den Eintragungspflichtigen und den Funktionsträgerinnen und –trägern zu stärken. (TZ 22)
- (28) In regelmäßigen Abständen (bspw. jährlich) wäre ein Bericht über das Lobbying– und Interessenvertretungs–Register zu veröffentlichen, insbesondere in Anbetracht der Umsetzung der Empfehlungen zur Erhöhung der Transparenz. (TZ 22)

- (29) In einem zu erarbeitenden Ministerialentwurf zum Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz wären die Einsichtsmöglichkeiten so zu gestalten, dass sie leicht wahrgenommen werden können, die Transparenz fördern und einen Informationsmehrwert bringen; dies insbesondere durch die Erweiterung der Einsichtsmöglichkeit der Öffentlichkeit in die Registerabteilung A2. Dabei sollte auch der Wirkungsbereich der zu kontaktierenden Funktionsträgerinnen und -träger genannt werden, was sowohl für die Verwaltungstätigkeit des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz (wem Einsicht zu gewähren ist) als auch für die Öffentlichkeit einen Informationsmehrwert bedeuten würde. (TZ 23)
- (30) Auf Basis der bereits vorliegenden Erkenntnisse wäre eine Evaluierung (Stärken-Schwächen-Analyse) des Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes hinsichtlich der angestrebten Zielerreichung durchzuführen und ein Ministerialentwurf für das Gesetz mit entsprechenden Anpassungsvorschlägen auszuarbeiten. (TZ 24)



Wien, im November 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang

Tabelle A: Vergleich von verpflichtenden Lobby-Registern in ausgewählten Staaten, 2018

Pflichten		Sanktionen	Registerführung bei einer staatlichen oder sonstigen dafür benannten Stelle	
Eintragungen und Anreize für Eintragungen	Berichtslegung und Öffentlichkeit	gesetzlich vorgegebener Verhaltenskodex für Lobbyisten		
Österreich				
<p>Eintragungspflicht zum Teil vor Aufnahme von Lobbying-Aktivitäten</p> <p>vier Registerabteilungen mit unterschiedlichen Eintragungspflichten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A1: Lobbying-Unternehmen • B: Unternehmenslobbyisten • C: Selbstverwaltungskörper • D: Interessenverbände 	Berichtslegung: nein	<p>nein: (aber allgemeine Verhaltenspflichten im LobbyG)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lobbying-Unternehmen und Unternehmenslobbyisten müssen sich (selbst) einen Verhaltenskodex geben 	<p>ja (mit Einschränkungen für einzelne Eintragungspflichtige):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geldstrafen (bis 60.000 EUR) • Nichtigkeit von Verträgen • Streichung aus Register (für drei Jahre) 	Registerführung im Ministerium
Anreize:	Öffentlichkeit:			
<ul style="list-style-type: none"> • keine besonderen Erleichterungen 	<p>Registereintragen sind nur zum Teil öffentlich (Abfragen zu Registerabteilung A2 bedürfen einer Genehmigung durch das Ministerium)</p>			
Frankreich				
<p>Eintragungspflicht vor Aufnahme von Lobbying-Aktivitäten</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Lobbyisten“ (u.a. „öffentliche Einrichtungen oder öffentliche Gruppen, die eine gewerbliche Tätigkeit ausüben und hauptamtlich oder regelmäßig die öffentliche Entscheidung beeinflussen, insbesondere den Inhalt eines Gesetzes“) 	Berichtslegung: nein	ja	<p>ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Streichungen aus Register • Geldstrafen (bis 30.000 EUR) 	Hohe Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP))
Anreize:	Öffentlichkeit:			
<ul style="list-style-type: none"> • „eigener Ausweis“ für registrierte Lobbyisten 	<p>digitales Verzeichnis für die Öffentlichkeit zugänglich</p>			
Irland				
<p>Eintragungspflicht vor Aufnahme von Lobbying-Aktivitäten</p> <p>drei Kategorien:</p> <ul style="list-style-type: none"> • interne Lobbyisten • externe Lobbyisten • Baulobbyisten 	Berichtslegung: ja	ja	<p>ja:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Geldstrafen • Haftstrafen (bis zu zwei Jahren) 	Kommission für Standards in der Öffentlichen Verwaltung (Standards in Public Office Commission)
Anreize:	Öffentlichkeit:			
<ul style="list-style-type: none"> • keine besonderen Erleichterungen 	<p>Registereintragen sind im Internet für die Öffentlichkeit zugänglich.</p>			

Pflichten		Sanktionen	Registerführung bei einer staatlichen oder sonstigen dafür benannten Stelle
Eintragungen und Anreize für Eintragungen	Berichtslegung und Öffentlichkeit	gesetzlich vorgegebener Verhaltenskodex für Lobbyisten	
Litauen			
Erst nach einer Eintragung dürfen Lobbyisten an Gesetzesentwürfen mitarbeiten, Vorschläge einreichen und Gesetzesentwürfe schreiben: das Gesetz bezieht sich nur auf <ul style="list-style-type: none"> parlamentarisches Lobbying: als Lobbyist kann jede natürliche oder juristische Person, die dazu beauftragt wurde, arbeiten 	Berichtslegung: ja	ja	ja: <ul style="list-style-type: none"> Tätigkeitsverbot Geldstrafen Haftstrafen Oberste Institutionelle Ethikkommission (Chief Institutional Ethics Commission (COEC))
Anreize: <ul style="list-style-type: none"> registrierte Lobbyisten können u.a. bei Gesetzesentwürfen und Konsultationen partizipieren eigener „Lobby-Ausweis“ für erleichterten Gebäudezugang 	Öffentlichkeit: öffentlich zugängliche Liste im Internet		
Niederlande			
nur für Lobbying im Zusammenhang mit dem Parlament <ul style="list-style-type: none"> Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Public Affairs und Public Relations-Agenturen Vertreterinnen und Vertreter von Zivilgesellschafts-Organisationen/Verbände Vertreterinnen und Vertreter von Gemeinden und Provinzen 	Berichtslegung: nein	nein	nein
Anreize: <ul style="list-style-type: none"> Registrierung ermöglicht Zugang zur „secure zone“ im Parlament 	Öffentlichkeit: öffentlich zugängliche Liste im Internet der Lobbyisten, die um Zugang zum Parlament ersuchten		Generalsekretariat des Parlaments
Polen			
Eintragungspflicht weit gefasst <ul style="list-style-type: none"> „professionelles Lobbying“ umfasst alle Lobbying-Aktivitäten, die gegen Bezahlung und im Auftrag eines Dritten durchgeführt werden 	Berichtslegung: ja	nein	ja: <ul style="list-style-type: none"> Geldstrafen (bis rd. 12.000 EUR) Ministerium für Interne Angelegenheiten & Verwaltung (Ministry of Internal Affairs & Administration)
Anreize: <ul style="list-style-type: none"> Registrierte erhalten einen „roten Ausweis (Badge)“ für Aufenthalte im Senat; Information zu geplanten Gesetzesänderungen 	Öffentlichkeit: im Internet öffentlich zugängliches Dokument		

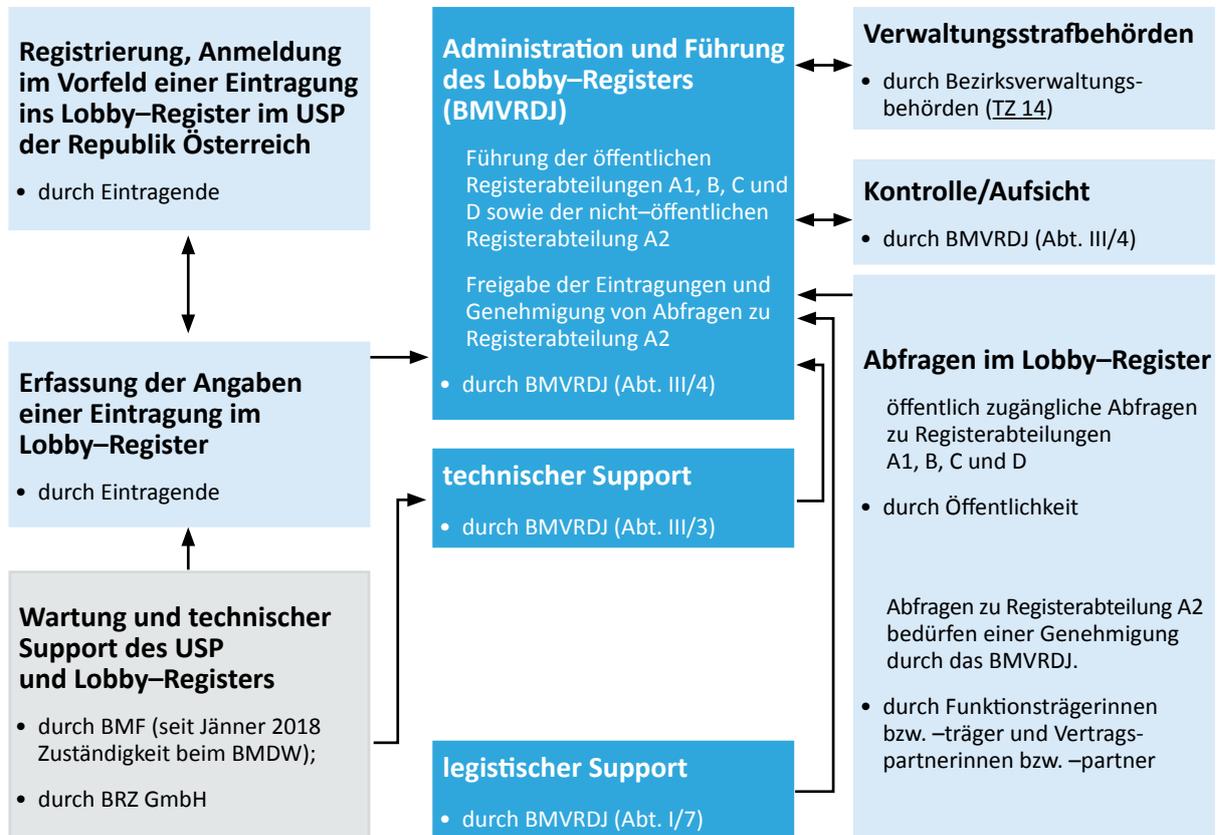
Pflichten			Sanktionen	Registerführung bei einer staatlichen oder sonstigen dafür benannten Stelle
Eintragungen und Anreize für Eintragungen	Berichtslegung und Öffentlichkeit	gesetzlich vorgegebener Verhaltenskodex für Lobbyisten		
Slowenien				
Eintragungspflicht vor Aufnahme von Lobbying-Aktivitäten • für alle Personen, die Lobby-Tätigkeiten ausüben	Berichtslegung: ja	ja	ja: • Tätigkeitsverbot • Streichung aus Register • Geldstrafen (bis 100.000 EUR)	Kommission zur Verhütung von Korruption (Commission for the Prevention of Corruption)
Anreize: • Teilnahme an öffentlichen Konsultationen und Präsentationen • Erleichterungen bei Weiterleitung von Informationen und Abhaltung von Besprechungen	Öffentlichkeit: Register ist für die Öffentlichkeit zugänglich			
Vereinigtes Königreich				
Eintragungspflicht vor Aufnahme von Lobbying-Aktivitäten, Einschränkung auf: • „Public Affairs consultancies“ • „Consultant Lobbyists“ (externe Lobbyisten) und Registrierung durch „Value Added Tax Act 1994“	Berichtslegung: ja	nein	ja: • Bußgeld (bis zu 7.500 Britische Pfund)	unabhängiges Büro für Registerstelle (Office of the Registrar of Consultant Lobbyists)
Anreize: • keine besonderen Erleichterungen (aber Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten für Besprechungen)	Öffentlichkeit: Register ist im Internet öffentlich zugänglich			
Kanada				
Eintragungspflicht (i.d.R.) durch „jede“ Kommunikation mit öffentlichen Amtsträger zwei Kategorien: • interne Lobbyisten • externe Lobbyisten	Berichtslegung: Ja (jährlich durch Lobbying Commissioner)	ja	ja: • Bußgeld (bis 200.000 kanadische Dollar) • Haftstrafe (bis zu zwei Jahren) • Tätigkeitsverbot (bis zu zwei Jahren)	eigener Lobbying Commissioner (Commissioner of Lobbying)
Anreize: • keine besonderen Erleichterungen	Öffentlichkeit: Register ist im Internet öffentlich zugänglich			

Pflichten			Sanktionen	Registerführung bei einer staatlichen oder sonstigen dafür benannten Stelle
Eintragungen und Anreize für Eintragungen	Berichtslegung und Öffentlichkeit	gesetzlich vorgegebener Verhaltenskodex für Lobbyisten		
USA				
spätestens 45 Tage nach erstem Lobbykontakt ab Bagatellschwelle <ul style="list-style-type: none"> interne Lobbyisten (ab 10.000 US-Dollar im Quartal) externe Lobbyisten (ab 2.500 US-Dollar Einnahmen im Quartal) 	Berichtslegung: ja	nein	ja: <ul style="list-style-type: none"> Geldstrafen (bis 200.000 US-Dollar) Haftstrafen (bis zu fünf Jahren) 	Ethik-Kommission sowie Sekretär des Repräsentantenhauses und Sekretariat des Senats (Clerk of the House of Representatives und Secretary of the Senate)
Anreize: <ul style="list-style-type: none"> keine besonderen Erleichterungen 	Öffentlichkeit: Registereintragungen und Berichte sind öffentlich zugänglich			

Anmerkung RH: Interne Lobbyisten sind Angestellte, die von Unternehmen oder Organisationen für Lobbyarbeiten im eigenen Interesse eingesetzt werden; externe Lobbyisten werden von einer natürlichen Person oder Organisation gegen Bezahlung eigens engagiert.

Quellen: Österreich (LobbyG, 2012); Frankreich (Loi n° 2016-1691, 2016); Irland (Regulation of Lobbying Act, 2015); Litauen (Law on Lobbying Activity, 2000); Niederlande (Lobbyingregister, 2012); Polen (Act on Legislative and Regulatory Lobbying, 2005); Slowenien (Integrity and Prevention of Corruption Act, 2010); Vereinigtes Königreich (Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act, 2014); Kanada (Lobbyist Registration Act, 1989); USA (Lobbying Disclosure Act, 1995); Darstellung: RH

Abbildung A: Prozess der Administration und Führung des Lobby-Registers



BMDW = Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
 BMF = Bundesministerium für Finanzen
 BMVRDJ = Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
 BRZ GmbH = Bundesrechenzentrum Gesellschaft mit beschränkter Haftung
 USP = Unternehmensserviceportal

Quelle: BMVRDJ; Darstellung: RH

R
—
H

