

Die Regulierung des Lobbying in Polen

Zbieranek, Jarosław; Makowski, Grzegorz

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Zbieranek, J., & Makowski, G. (2010). Die Regulierung des Lobbying in Polen. *Polen-Analysen*, 66, 2-7. <https://doi.org/10.31205/PA.066.01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Analyse

Die Regulierung des Lobbying in Polen

Grzegorz Makowski und Jarosław Zbieranek, Warschau

Zusammenfassung

Lobbying ist einer von vielen Mechanismen der Repräsentation und Unterstützung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen und einzelner Rechtssubjekte unter den Bedingungen der Demokratie. Das Wesen des Lobbying besteht darin, Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen, die von der Legislative und Exekutive getroffen werden. Charakteristikum des modernen Lobbying ist seine Spezialisierung und Professionalisierung. Seit einiger Zeit gibt es in den entwickelten Demokratien Westeuropas und in den Vereinigten Staaten Bemühungen, eine besondere rechtliche Regulierung für das Lobbying zu schaffen. Es entsteht eine spezifische »Lobby-Industrie« in Gestalt von Fachunternehmen und Organisationen, die Interessen externer Auftraggeber repräsentieren und unterstützen. Die Autoren stellen die polnischen Erfahrungen mit der Problematik der rechtlichen Regulierung des Lobbying vor dem Hintergrund von Lobbying- und Bestechungsskandalen der letzten Jahre dar. Sie unterziehen das polnische »Gesetz über das Lobbying im Gesetzgebungsprozess« aus dem Jahr 2005 einer kritischen Bewertung und stellen fest, dass es oberflächlich und wirkungslos ist.

Lobbying ist einer von vielen Mechanismen der Repräsentation und Unterstützung unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen und einzelner Rechtssubjekte unter den Bedingungen der Demokratie. Das Wesen des Lobbying besteht darin, im Rahmen einer bestimmten Rechtsordnung Einfluss auf die Entscheidungen zu nehmen, die von der Legislative und Exekutive getroffen werden. Charakteristikum des modernen Lobbying ist nach Krzysztof Jasiński, einem polnischen Experten auf diesem Gebiet, seine Spezialisierung und Professionalisierung. Seit einiger Zeit lassen sich in den entwickelten Demokratien Westeuropas und in den Vereinigten Staaten Bemühungen wahrnehmen, eine rechtliche Regulierung für diese Art von Aktivität zu schaffen, sowie das Entstehen einer spezifischen »Lobby-Industrie« in Gestalt von Fachunternehmen und Organisationen, die Interessen externer Auftraggeber repräsentieren und unterstützen.

Auch in Polen begann nach dem Umbruch von 1989 und dem Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats das Lobbying, das spezialisierte Firmen und Personen mit dem Ziel unternahm, Einfluss sowohl auf Entscheidungsprozesse als auch auf Gesetzgebungsprozesse zu nehmen. Über viele Jahre war dieses Lobbying in keiner Weise reguliert und entwickelte sich gewissermaßen »parallel« zu den offiziellen Prozeduren der polnischen Rechtsordnung. Anfang des 21. Jahrhunderts kam es immer häufiger zu Affären im Zusammenhang mit der Einflussnahme durch Unternehmer und Interessengruppen auf die öffentliche Verwaltung und Gesetzgebung. Bei diesen Skandalen ging es häufig um Korruption. Die Medien verwendeten sehr oft den immer noch

juristisch undefinierten Begriff Lobbying und Lobbyisten. Obwohl die Affären nicht immer etwas mit Lobbying zu tun hatten, nahm Lobbying in der öffentlichen Meinung eindeutig eine negative, pejorative Färbung an. Lobbying wurde zu einem Synonym für Korruption.

Unter dem Druck der Medien und der öffentlichen Meinung entschied sich die Exekutive zu einer rechtlichen Regulierung, die den Rahmen für Lobbying in Polen festlegen sollte. Die Politiker wollten der Öffentlichkeit ein eigenes »Gesetz über das Lobbying« präsentieren, als Heilmittel für alle Probleme und die unklaren, korruptionsanfälligen Phänomene in der Prozedur der Gesetzgebung.

Dabei soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass in den europäischen Staaten normalerweise keine gesonderten Rechtsakte zum Lobbying ausgearbeitet werden. Diese Problematik wird landläufig über entsprechende Entscheidungs- bzw. Gesetzgebungsprozeduren reguliert, d. h. über eine Reihe unterschiedlicher Lösungen (zum Beispiel was die Öffentlichkeit eines Gesetzgebungsprozesses betrifft), die sich in vielen Regulierungen niederschlagen.

An dem Entwurf für das polnische »Gesetz über das Lobbying« wurde relativ lang gearbeitet. Dabei trafen unterschiedliche Konzepte aufeinander, die u. a. die Definition von Lobbying und von Lobbyisten betrafen. Erst am Vorabend der Parlamentswahlen 2005 und als Antwort auf die sich mehrenden Skandale sowie auf den politischen und medialen Druck wurden die Arbeiten an dem Gesetz plötzlich beschleunigt. Dies schlug sich negativ auf die Qualität der Vorschriften nieder und hatte zur Folge, dass sich darunter

auch vollkommen inadäquate Regelungen finden. Das »Gesetz über das Lobbying im Gesetzgebungsprozess« wurde schließlich im Juli 2005 verabschiedet und trat im April 2006 in Kraft.

Das polnische Gesetz über das Lobbying

Die Qualität des »Gesetzes über das Lobbying im Gesetzgebungsprozess«, im Folgenden Lobby-Gesetz genannt, muss leider eindeutig negativ bewertet werden. Der Rechtsakt ist inkohärent und in sich schlecht konstruiert. Die Vorschriften repräsentieren ein niedriges Niveau legislativer Technik und sind unklar. Das hat große Interpretationsschwierigkeiten zur Folge, die wiederum ein fehlerhaftes Funktionieren des gesamten Rechtssystems nach sich ziehen können.

a) Die Definition des Lobbying

Hauptvorwurf an das Gesetz ist die in ihm enthaltene falsche Definition des Lobbying. Es wurde zu weit gefasst und umfasst alle Tätigkeiten, die eine Einflussnahme auf einen Gesetzgebungsprozess beabsichtigen. Daher müssen auch die Befürchtungen eines Teils der Rechtswissenschaftler geteilt werden, dass auf Grundlage dieser Definition auch die Aktivitäten als eine Art Lobbying bezeichnet werden können, die bisher im Rahmen der bestehenden gesellschaftlichen Konsultationsmechanismen Platz fanden oder die aus dem verfassungsmäßigen Petitionsrecht der Bürger hervorgingen.

Die falsch formulierte Definition von Lobbying weckt begründete Befürchtungen bei Nichtregierungsorganisationen, da Handlungen, die von ihnen im öffentlichen Interesse (*pro publico bono*) unternommen werden – also im Sinne von Fürsprache – als eine Form von Lobbying behandelt werden können. Aus der Begründung des Gesetzesprojektes geht hervor, dass der Gesetzgeber sich dieses Problems bewusst war, aber trotzdem die Definition nicht änderte. In der Konsequenz haben wir es mit einer gefährlichen Begriffsvermischung zu tun. Sie verursacht nicht nur eine Inkohärenz im gesamten Rechtssystem, sondern erschwert auch das Funktionieren der Nichtregierungsorganisationen als Anwalt des öffentlichen Interesses.

b) Berufslobbying

Paradoxerweise regelt das Gesetz über das Lobbying die Tätigkeit des Lobbying nur fragmentarisch, obwohl es eine breit gefasste Definition von Lobbying zugrunde legt. Die Gesetzesvorschriften betreffen vor allem das sogenannte Berufslobbying. Allerdings sind auch die Kriterien für die Grenzen dieser Art Lobbying nicht klar. Das Berufslobbying, so die Gesetzesvorschriften,

wird für Dritte betrieben, mit dem Ziel, ihre Interessen im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen. Auf der Grundlage zivilrechtlicher Verträge kann es ein Unternehmer oder eine physische Person, die nicht Unternehmer ist, ausüben. Die Art und Weise der Regelung des Berufslobbying verursacht ernsthafte Interpretationsschwierigkeiten. Beispielsweise ist nicht klar, ob der Begriff Berufslobbying Nichtregierungsorganisationen betrifft, die *pro publico bono* wirken, insbesondere Stiftungen, die entsprechend ihrer Statuten auch wirtschaftlich tätig sind (beispielsweise Veröffentlichungen von Publikationen). Angesichts der unklaren Regelungen kann Fürsprache von Experten, die mit einer solchen Stiftung zusammenarbeiten, bei weitgehender Interpretation nicht nur als Lobbying betrachtet werden, sondern auch als eine seiner besonderen Ausprägungen, nämlich als Berufslobbying mit allen seine rechtlichen Konsequenzen.

Die dargestellten Befürchtungen sind berechtigt, wenigstens in Hinblick auf die Praxis der Anwendung und Interpretation des Gesetzes durch das Innenministerium, das physische Personen, die für Stiftungen oder Verbände tätig sind, als Lobbyisten registriert. Gleichzeitig verweisen die Beamten des Finanzministeriums jeden, der nach Informationen über aktuell bearbeitete Projekte von Rechtsakten fragt, auf die Notwendigkeit, sich als Berufslobbyist registrieren zu lassen.

Zweifel daran, wer als Berufslobbyist zu betrachten sei, kamen auch während der Gesetzgebungsarbeit im Parlament auf. Im Jahr 2008 machten sich die Abgeordneten einer Unterkommission des Sejm darüber Gedanken, ob zu den Berufslobbyisten nicht auch Gewerkschaftsvertreter gezählt werden sollten, und baten die Sejmjuristen um eine Auslegung der Vorschriften. Zwar schloss diese die Gruppe der Gewerkschafter aus dem Kreis der Berufslobbyisten aus, aber die Argumentation ließ noch viele Zweifel offen.

Darüber hinaus beinhaltet das Gesetz fast ausschließlich die Bestimmungen zur Registrierungspflicht der Berufslobbyisten und die Strafen bei Nichteinhaltung. Sehr wenig sagt es dagegen über ihre Befugnisse. Sie können nur auf den freien Zugang zu den Organen der öffentlichen Ordnung zählen – dies steht im Gesetz – und darauf, dass die Leiter der jeweiligen Ämter ihnen einen adäquaten Rahmen einräumen, in dem sie die Interessen ihres Auftraggebers präsentieren können. Weder das Gesetz noch die Ausführungsverordnung präzisieren allerdings die Standards des Kontakts mit Berufslobbyisten, was zur Folge hat, dass das einzige Motiv der Registrierung dieser Tätigkeit die Angst vor Sanktionen sein kann. Gleichzeitig hat der Gesetzge-

ber – unter dem Einfluss von Lobbyisten – darauf verzichtet, den Berufslobbyisten Berichtspflichten aufzuerlegen, auch wenn diese Lösung erheblich zur Zivilisierung des Lobbying hätte beitragen können.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Gesetzesvorschriften fast ausschließlich die Lobbytätigkeit im Sejm und in den Ministerien betreffen. Außen vor gelassen wurden andere wichtige Institutionen, die ebenfalls aktiv am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind, wie der Staatspräsident, der Landesrundfunk- und Fernsehrat und die Organe der Selbstverwaltung. Es fällt schwer, eine rationale Begründung für diese Begrenzung zu finden, umso mehr, als die Einengung im Ergebnis dazu führt, dass die Bezeichnung des Gesetzes seinen Inhalt nicht adäquat wiedergibt.

Den Organen der Legislative und Exekutive wurden wiederum keine realen Pflichten auferlegt, die zum Ziel hätten, die Tätigkeit der Berufslobbyisten zu erleichtern. Es wurde auch nicht definiert, auf welche Weise diese Organe die Tätigkeit von Berufslobbyisten vom Engagement der nicht beruflich tätigen Lobbyisten unterscheiden können. Das einzige Kriterium bleibt die den Berufslobbyisten auferlegte Registrierungspflicht und die Pflicht, ihre Tätigkeit dem zuständigen Amt zu melden.

Die in Hinblick auf das Lobby-Gesetz novellierte Parlamentsordnung stellt auch keinen Ansporn dar, die Tätigkeit des Lobbying klarer zu gestalten. Sie erläutert nur den Registrierungsvorgang für Personen, die beabsichtigen, berufsmäßig als Lobbyisten tätig zu sein, spricht ihnen aber keine weiteren damit einhergehenden Befugnisse zu. Berufslobbyisten haben nur das Recht, an der Arbeit bestimmter Kommissionen teilzunehmen und sich zu äußern. Dieses Recht wird ihnen im Fall der Teilnahme an der Arbeit der Unterkommissionen nicht garantiert, in denen aber meistens die richtungsweisende Gesetzgebungsarbeit geleistet wird. Die garantierte Möglichkeit, an Kommissionssitzungen teilzunehmen und dort Rederecht zu haben, ist keine außergewöhnliche Befugnis. Übereinstimmend mit der Parlamentsordnung nehmen auf einer ähnlichen Grundlage vom Präsidium eingeladene Gäste und Experten an den Sitzungen der Kommissionen teil. Diese Handhabung, die den Berufslobbyisten allenfalls illusorische Befugnisse erteilt, ist mit Sicherheit kein wirksames Mittel, um die Tätigkeit des Lobbying im Gesetzgebungsprozess auf der Ebene des Parlaments zu regulieren. Als unglücklich muss auch die Gesetzesvorschrift beurteilt werden, die den Amtsleitern, die den Organen der Legislative und Exekutive zugeordnet sind, die Pflicht auferlegt, Informationen

über die Tätigkeit zu erteilen, die die Berufslobbyisten gegenüber diesen Organen ausüben. Eine solche Forderung wäre sinnvoll, wenn auch den Berufslobbyisten eine ähnliche Pflicht auferlegt würde.

c) Die öffentliche Anhörung – wichtige Institution, falsche Anbindung

Es gibt einen Streit darüber, wie die Institution der öffentlichen Anhörung zu behandeln sei. Einerseits ist klar, dass dies – ähnlich wie das Lobbying – ein Mechanismus ist, der dazu dient, bestimmte Interessen zu repräsentieren und zu unterstützen, so wie auch eine Methode, auf Entscheidungen der Legislative und Exekutive Einfluss auszuüben. Da aber die Prozedur der öffentlichen Anhörung zumindest theoretisch allen Bürgern zugänglich ist, muss sie andererseits viel breiter angelegt aufgefasst werden, nämlich als eine Institution des Dialogs mit den Bürgern und als Element der direkten Demokratie, was sie eher Mechanismen wie Referendum oder Wahl zuordnet. Gerade in Hinblick darauf, dass auf diesem Weg viele Bürger die Möglichkeit haben, unterschiedliche Interessen zu artikulieren, ist die öffentliche Anhörung viel mehr ein Mechanismus der Fürsprache für das weit gefasste öffentliche Interesse als das Lobbying, das die besonderen Anliegen konkreter Gruppen oder Rechtspersonen verfolgt.

Die öffentliche Anhörung wird im Gesetz über das Lobbying geregelt sowie in den entsprechenden Verordnungen der Parlamentsordnung. Unserer Meinung nach sollte die Einrichtung der öffentlichen Anhörung überhaupt nicht Teil dieses Gesetzes sein, da sie ein Instrument des Dialogs mit den Bürgern und der Umsetzung des konstitutionellen Petitionsrechts ist und nicht ein Instrument, Lobbying zu betreiben. Dabei ist daran zu erinnern, dass die Einführung der öffentlichen Anhörung in die **Parlamentsordnung** (Hervorhebung durch die Autoren) als Ausdrucksmittel der Bürger im Jahr 2005 gerade von Nichtregierungsorganisationen gefordert wurde. Es scheint sich also als ein Fehler zu erweisen, dass der Gesetzgeber diesen Vorschlag der Nichtregierungsorganisationen mit dem damals im Sejm erarbeiteten Gesetzesprojekt über das Lobbying kombinierte und den Antikorruptionscharakter der Einrichtung der öffentlichen Anhörung künstlich hervorhob.

Unsere Kritik weckt darüber hinaus die im Lobby-Gesetz aufgenommene Konstruktion der öffentlichen Anhörung. Das Gesetz formuliert keine Leitlinien bezüglich der Wahl von Gesetzesprojekten und Verordnungen, die dieser Prozedur unterzogen werden sollten, und nennt auch keine Leitlinien für die Organisation von Anhörungen. Es ist außerdem schwer, eine

Begründung dafür zu finden, warum die einzelnen Ressorts eine Anhörung allein im Falle von Verordnungen anberaumen dürfen. Wenn die öffentliche Anhörung dazu dienen soll, ein besseres Gesetz zu machen, dann sollte sie auch bei Gesetzesprojekten durchgeführt werden dürfen, und zwar bereits in der frühestmöglichen Etappe, noch bevor die Entwürfe in den parlamentarischen Arbeitsablauf eingebracht werden. Darüber hinaus eröffnet Artikel 9 des Lobby-Gesetzes eine unnötige und gefährliche Lücke, indem er es erlaubt, die Anhörung unter einem beliebigen Vorwand abzusagen. Diese Vorschrift reduziert nicht nur die Effektivität, sondern auch das Prestige dieser Einrichtung, indem sie diese eigentlich nutzlos macht.

Auch die Bestimmungen der Parlamentsordnung, die im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Lobby-Gesetzes novelliert wurden und die öffentliche Anhörung betreffen, sind unvollkommen. Es ist nicht ersichtlich, warum entschieden worden ist, dass die Anhörung ausschließlich nach der ersten Lesung eines Gesetzesprojekts und vor dem Beginn der »detaillierten Durchsicht des Projekts« durchgeführt werden soll. Lässt man auch den ungenauen Begriff der »detaillierten Durchsicht« außer Acht, bleibt doch die Frage, warum die Anhörung nicht in späteren Etappen des legislativen Prozesses stattfinden kann, zumal Projekte sehr häufig im Verlauf der weiteren Etappen des parlamentarischen Arbeitsprozesses tiefgreifend verändert werden. Es kommt vor, dass die Ausgangsversion wesentlich von der endgültigen Fassung abweicht, die dem Staatspräsidenten zur Unterschrift vorgelegt wird. Begründet wäre es also, die Möglichkeit einzuräumen, zumindest eine Anhörung in einer späteren Phase der legislativen Arbeit noch vor der Verabschiedung des Gesetzes durchzuführen.

Die Parlamentsordnung entwickelt keine Leitlinien, welche Gesetzesprojekte einer Anhörung unterliegen sollten und welche nicht. Man kann sich denken, dass es zu wichtigen und kontroversen Projekten eine Anhörung geben sollte, aber die bisherige Praxis zeigt, dass dies kein hinreichendes Kriterium ist.

Wenn Übereinstimmung darüber besteht, dass die öffentliche Anhörung wesentliche Projekte betreffen soll, dann ist es keine gute Lösung, die Entscheidung über die Durchführung einer Anhörung dem Vorstand der entsprechenden Sejmkommission zu überlassen. Vermutlich wäre das Präsidium des Sejms oder der Sejmarschall kompetenter für diese Entscheidung.

Soll die Institution der öffentlichen Anhörung eine Einrichtung für den Dialog mit den Bürgern sein, dann ist die in die Parlamentsordnung aufgenommene Art

und Weise, diese Prozedur zu initiieren, nicht angemessen: Wenn eine Anhörung auf Antrag eines konkreten Abgeordneten im Gesetzesverfahren, das von einer bestimmten Kommission getragen wird, ange setzt werden kann, taucht die Frage auf, wie die Bürger die Abgeordneten von der Notwendigkeit überzeugen können, einen entsprechenden Antrag einzureichen. Außerdem ließe sich fragen, ob die Überzeugungsarbeit an den Abgeordneten, einen solchen Antrag zu stellen, nicht schon ein Fall von Lobbying ist, insbesondere im Kontext der breit gefassten Definition.

Alle hier dargestellten Schwächen führten dazu, dass schon im ersten Jahr der Gültigkeit des Gesetzes für die Kenner dieser Thematik klar war, dass die öffentliche Anhörung nicht die Funktionen erfüllen wird, die ihr (unberechtigterweise) zugeschrieben worden waren, d. h. ein Instrument zur Durchführung des Berufslobbying zu sein. Bis Ende 2008 fanden im Sejm zwölf öffentliche Anhörungen statt. Bei keiner von ihnen wurde die Teilnahme eines registrierten Lobbyisten verzeichnet (vgl. Tabelle S. 8).

Das Lobby-Gesetz in der Praxis

Das »Gesetz über das Lobbying im Gesetzgebungsprozess« gilt jetzt seit vier Jahren. Diese Zeitspanne erlaubt festzustellen, dass der Aufbau des Systems, das diesen Bereich der gesellschaftlichen und politischen Aktivität reguliert, sehr langsam vonstatten geht.

In den Ministerien sind eigene Einheiten und Abteilungen für den Kontakt mit den Lobbyisten zuständig. Sie stützen sich dabei auf nicht vereinheitlichte Richtlinien. Darüber hinaus sind die Organe der Legislative und Exekutive dazu verpflichtet, so will es das Gesetz, dem Innenministerium Informationen über alle Tätigkeiten von Rechtspersonen zu geben, die dem Bereich des Berufslobbying angehören, auch von denjenigen, die nicht in das Register eingetragen sind. Die Beamten wurden allerdings nicht darüber informiert, wie sie eruiieren sollen, ob die betreffende Rechtsperson ohne die erforderlichen Dokumente Berufslobbying betreibt. Die mangelnde Sicherheit, wie die auferlegte Pflicht ausgeführt werden soll, in Verbindung mit unklaren gesetzlichen Kriterien, die die Berufslobbyisten erfüllen müssen, verursacht eine Desorientierung bei den Beamten und im Ergebnis eine Beschränkung aller Kontakte bzw. das Entstehen informeller Kontakte.

Im Register der Berufslobbyisten, das das Innenministerium führt, sind Anfang 2010 155 Rechtssubjekte aufgeführt, sowohl Privatpersonen als auch Firmen (im Mai 2009 waren es 97). In der Praxis sind sie allerdings nicht allzu aktiv; beispielsweise meldeten sich seit

Inkrafttreten des Gesetzes Ende 2006 nur fünf Rechtssubjekte, die Lobbying betreiben. Diese Anzahl ist nur einer von mehreren Beweisen, dass das Lobby-Gesetz bereits von Anfang an fehlerhaft funktioniert.

Im Sejm üben elf im Register des Innenministeriums registrierte Rechtssubjekte die Tätigkeit des Lobbying aus (Stand Anfang 2010). Die von ihnen unternehmen Tätigkeiten (zumindest die offiziellen) müssen als wenig wirksam bewertet werden. Die Berufslobbyisten nehmen offiziell nur an wenigen Kommissionsitzungen teil, sie beteiligen sich nicht an Diskussionen und tun keine Meinungsäußerungen kund.

Die Vorkommnisse, die im Zusammenhang mit der Organisation der öffentlichen Anhörungen auftreten, erlauben auch keine positive Bewertung der im Gesetz enthaltenen Lösungen. Einen besonders schlechten Eindruck rief im August 2006 die Absage der öffentlichen Anhörung zur Novellierung der Wahlordnung für die Selbstverwaltungswahlen hervor. Unserer Ansicht nach spricht die abgesagte Durchführung dafür, dass sowohl in das Gesetz als auch in die Parlamentsordnung viele schlechte Lösungen, die die Organisation und Durchführung öffentlicher Anhörungen betreffen, aufgenommen worden sind. Dabei geht es u. a. darum, dass eine Anhörung sogar aus technischen Gründen oder wegen Raummangels abgesagt werden kann.

Die aktuelle Debatte über die Problematik des Lobbying in Polen

Negative Meinungen zum »Gesetz über das Lobbying im Gesetzgebungsprozess« wurden bereits im Augenblick seines Inkrafttretens laut. Viele Experten und Praktiker machen schon seit 2006 auf die Fassadenhaftigkeit dieser Regulierung aufmerksam und auf den Mangel an tatsächlichem Einfluss auf die Kontakte zwischen den Einflussgruppen und Interessengruppen aus der Geschäftswelt einerseits und dem Gesetzgeber andererseits. Berücksichtigt man die geringe Anzahl an Rechtssubjekten, die offiziell die Tätigkeit des Berufslobbying ausüben, und beobachtet man deren geringe Tätigkeit, kann man schlussfolgern, dass das Lobbying in einer Grauzone außerhalb der Regulierungen funktioniert.

Nichtregierungsorganisationen haben darauf aufmerksam gemacht. Vor allem wollen sie nicht ihre Zustimmung dazu geben, dass ihre Tätigkeit mit der der Vertreter von Privatunternehmen gleichgesetzt wird, die das Interesse der eigenen Firma oder Branche im Blick haben. Natürlich ist nichts Tadelnswertes daran, wenn Lobbying für die Interessen des eigenen Unternehmens betrieben wird, sofern es nicht das Gesetz verletzt. Unser Standpunkt ist jedoch der, dass diese Art

von Tätigkeit qualitativ anders zu bewerten ist als die Fürsprache im Namen des öffentlichen Wohls.

Trotz der zahlreichen negativen Meinungen haben sich weder die Koalition unter der Leitung von *Recht und Gerechtigkeit (Prawo i Sprawiedliwość – PiS)* (2005–2007) noch die seit 2007 regierende Koalition aus *Bürgerplattform (Platforma Obywatelska – PO)* und *Polnischer Bauernpartei (Polskie Stronnictwo Ludowe – PSL)* für eine Änderung des bestehenden Lobby-Gesetzes entschieden. Es wurden keine Arbeiten aufgenommen, deren Ziel es ist, auch nur eine einleitende Reform des Gesetzes anzugehen.

Die Problematik der Regulierung des Lobbying kehrte im Herbst 2009 zurück, als eine neue Affäre zum Ausbruch kam, die sogenannte Glücksspiellaffäre. Sie betraf die mutmaßlich illegalen Versuche, Einfluss auf hohe Beamte der zentralen Administration und Politiker der Regierungspartei (den Fraktionsvorsitzenden der *PO* und den Sportminister) zu nehmen (bisher wurde niemandem eine Straftat nachgewiesen und es wurde auch niemand mit einer Geldstrafe für das Betreiben von Berufslobbying belegt). Diese Versuche sollen im Zusammenhang mit den Arbeiten an dem Gesetz, das die Tätigkeit der Glücksspielbranche regelt, stattgefunden haben. Vertreter verschiedener Firmen dieser Branche sollen in nicht rechtmäßiger Weise öffentliche Amtsinhaber dafür gewonnen haben, entsprechend günstigen rechtlichen Lösungen zuzustimmen. Dieses Vorgehen wurde vom Zentralen Antikorruptionsbüro (Centralne Biuro Antykorupcyjne – CBA) aufgedeckt. (Die Art und Weise, wie die Angelegenheit aufgedeckt wurde, weckte den Verdacht, dass sie als Politikum instrumentalisiert werden sollte.) Zurzeit dauern die Ermittlungen des parlamentarischen Untersuchungsausschusses an.

Das große Interesse der Medien und der öffentlichen Meinung wurde dieses Mal zum Auslöser einer ernsthaften Diskussion über das Thema Regulierung des Lobbying in Polen. Den negativen Bewertungen des bestehenden Gesetzes seitens der Experten schlossen sich auch Politiker an, was Anlass zu der Hoffnung gibt, dass eine sachliche Diskussion stattfinden wird und die notwendigen Änderungen durchgeführt werden. Die Änderungsansätze, die in der öffentlichen Debatte gleich nach Ausbruch der »Glücksspiellaffäre« formuliert wurden, lassen sich in zwei Kategorien einteilen:

1. Abschaffung des separaten Gesetzes über das Lobbying, dafür eine deutliche Verbesserung der Gesetzgebungsprozedur, was v. a. eine größere Transparenz bedeutet. Dabei sollen nicht alle Bestimmungen des zurzeit gültigen Lobby-Gesetzes dem Papierkorb übergeben werden – nach Meinung von Exper-

ten sollte ein Teil der Lösungen, die sich im aktuellen Gesetz eher zufällig wiederfanden, zum Beispiel die öffentliche Anhörung, in andere Regulierungen übernommen werden.

2. Ausbau des bestehenden Lobby-Gesetzes, Ausweitung seines Geltungsbereiches durch die Einführung einer Reihe neuer Verschärfungen und Anforderungen.

Zunächst zeigte insbesondere die Regierung großen Enthusiasmus angesichts der Fragen nach Änderungen der rechtlichen Regulierung des Lobbying. Dies ergab sich u. a. aus den zahlreichen Vorwürfen, die von den Medien formuliert wurden und sich darauf bezogen, dass eine frühere Gesetzesänderung vernachlässigt worden war. Dies löste sogar einen Streit zwischen den Ministern in der Regierung von Ministerpräsident Donald Tusk aus, nämlich zwischen Michał Boni, dem Leiter der Gruppe der Strategischen Berater des Ministerpräsidenten, und Julia Pitera, der Regierungsbeauftragten für die Erarbeitung eines Programms zur Vermeidung von Regelwidrigkeiten in öffentlichen Institutionen. Die Hauptachse der Argumentation betraf das geringe Engagement von Ministerin Pitera im Bereich der Korruptionsbekämpfung. U. a. ging es um das Fehlen von Vorschlägen für eine Änderung des Lobby-Gesetzes. Julia Pitera dagegen behauptete, dass sie einen Entwurf vorbereitet habe, doch die Beamten des Mittelbaus ihre Arbeit blockiert hätten. Minister Boni hielt daran fest, dass sie dennoch Schuld an der Vernachlässigung

habt, da sie ihre Vorschläge nicht ausgearbeitet habe. Diese Situation zeigt, dass der polnische Gesetzgeber wieder nahe daran ist, die Fehler, die er schon einmal gemacht hat, erneut zu begehen, nämlich rechtliche Regelungen, die eine sehr delikate Materie betreffen, unter dem Druck des politischen Skandals und in einer Konfliktsituation mit der Regierung auszuarbeiten und eben nicht infolge einer Analyse der inhaltlichen Gegebenheiten. Diese Umstände lassen nichts Gutes von eventuellen Änderungen des Lobby-Gesetzes erahnen.

Schließlich soll nach den Plänen zur Gesetzgebung bis Juni 2010 ein Entwurf eines neuen Lobby-Gesetzes vom Büro der Ministerin Pitera vorbereitet sein. Leider stimmen die ersten Informationen zu dem Gesetzesprojekt nicht optimistisch. Die Arbeitsannahmen für das neue Gesetz sehen die Ausweitung der Regelungen auf die Selbstverwaltungen und die Einführung neuer Pflichten für Beamten vor, die mit Lobbying zu tun haben. Allerdings werden die oben dargelegten Probleme nicht gelöst, insbesondere werden die fehlerhaften Konstruktionen der gültigen Vorschriften nicht behoben. Sollten sich diese Befürchtungen bewahrheiten, dann ließe sich die Hypothese aufstellen, dass das Lobbying nicht nur oberflächlich reguliert wird, sondern auch noch überreguliert wird. Auf der anderen Seite haben die Parlamentsfraktionen ihrerseits bisher keine eigenen Vorschläge vorgestellt.

Übersetzung aus dem Polnischen: Silke Plate

Über die Autoren

Dr. Grzegorz Makowski, Soziologe, ist Leiter des Programms *Bürgergesellschaft* im Institut für Öffentliche Angelegenheiten (Instytut Spraw Publicznych – ISP) in Warschau.

Jarosław Zbieranek, Jurist und Politologe, ist Leiter des Programms *Recht und Demokratische Institutionen* im Institut für Öffentliche Angelegenheiten (Instytut Spraw Publicznych – ISP) in Warschau.