

## **Eckpunktepapier der de'ge'pol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung zu einem Register für Interessenvertreter in Deutschland**

### **1. Präambel**

Interessenvertretung ist legitim und innerhalb unseres demokratischen Systems unverzichtbar für die Willensbildung sowie ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratien. Das Einbringen externer Expertise in politische Entscheidungsprozesse ist rechtmäßig und wichtig. Dennoch existiert in der Öffentlichkeit ein weit verbreitetes Unbehagen gegenüber den Aktivitäten von Interessenvertretern und dem Phänomen des Lobbyismus, was sich zu einem großen Teil durch die mangelnde Transparenz des „Systems Interessenvertretung“ begründen lässt. Zwar gibt es Regelungen, wie zum Beispiel die Verbändeliste beim Deutschen Bundestag und den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung, doch reichen diese nicht aus, um dem Anspruch der Öffentlichkeit auf ausreichende Informiertheit über Interessenvertretung zu genügen. Dazu kommt, dass die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) von Deutschland immer noch nicht ratifiziert wurde.

Damit Interessenvertretung positiver bewertet wird und illegitimen Formen der Einflussnahme auf staatliche Institutionen und politische Entscheidungsträger besser vorgebeugt wird, ist aber eine transparente Interessenvertretung erforderlich, bei der jeder zu jedem Zeitpunkt weiß, mit wessen Interessen er es zu tun hat. Die de'ge'pol setzt sich seit ihrer Gründung für eine transparente Interessenvertretung ein und hat mit ihrem Verhaltenskodex früh Standards in diesem Bereich geschaffen. Die de'ge'pol möchte dieses Ziel weiter verfolgen und damit der Gefahr entgegenreten, dass sich beim nächsten Skandal übereilte Lösungsvorschläge durchsetzen. Zur Verbesserung der Transparenz in der Interessenvertretung und der demokratischen Willensbildung bedarf es in Deutschland einer gesetzlichen Regelung zu einem Register für Interessenvertreter. Eine solche Regelung würde nicht nur die Legitimität parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse erhöhen, sondern auch das Ansehen der professionell organisierten Interessenvertretung in Deutschland zu verbessern helfen.

Wie Prof. Hans Meyer in der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2009 erläuterte, stehen einer Registrierungspflicht für Interessenvertreter zum Zugang zu staatlichen Entscheidungsstellen keine ver-

fassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Auch Prof. Ulrich Battis sprach sich in der Anhörung für die Einführung eines obligatorischen Registers für Interessenvertreter aus.

## **2. Definition Interessenvertretung und Interessenvertreter**

„Interessenvertretung“ ist jeder Versuch, auf Entscheidungen der Fraktionen, des Plenums und der Ausschüsse des Deutschen Bundestages einschließlich der Rechtsetzung und ihrer Vorbereitung sowie auf alle Entscheidungen der Bundesbehörden mit rechtlich erheblicher Außenwirkung direkt Einfluss zu nehmen. Unter „direkter Einflussnahme“ ist jeder schriftliche, mündliche oder fernmündliche Kontakt gegenüber dem Deutschen Bundestag oder gegenüber Bundesbehörden zu verstehen. Daher gilt als „Interessenvertreterin“ bzw. „Interessenvertreter“ jede natürliche oder juristische Person, die oben genannte Interessen in einer direkten Kontaktaufnahme vertritt.

Um die Kontaktaufnahme von Privatpersonen oder lokalen Vereinen mit beispielsweise ihrem Bundestagsabgeordneten nicht zu erschweren oder gar zu verhindern, sollen nur solche Tätigkeiten der Interessenvertretung erfasst werden, die gegen Entgelt erbracht oder auf Basis einer dafür bereitstehenden Finanzierung vorgenommen werden und nicht nur gelegentlicher Natur sind. Finanzielle und zeitliche Schwellenwerte sind hier zu definieren. Ziel ist nicht die Vollabdeckung aller interessen geleiteten Kontaktaufnahmen und Tätigkeiten in einem Register, sondern zunächst die professionell organisierte Interessenvertretung zu benennen. Dies umfasst neben Beratern, Agenturen, Rechtsanwälten, Unternehmen, Vereinen und Verbänden explizit auch die Sozialpartner, NGOs, Think Tanks, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, sobald und soweit diese Interessenvertretung betreiben. Eingeschlossen sind auch jene Akteure, die temporär für einen bestimmten Zweck der Interessenvertretung geschaffen wurden. Das können zum Beispiel Initiativen oder andere zeitlich befristete Zusammenschlüsse sein.

## 3. Mindestanforderungen an ein Register für Interessenvertreter

- 3.1 Verpflichtendes Register:** Freiwilligkeit würde Beliebigkeit und Wettbewerbsverzerrung schaffen. Vor allem würde so der Problemdruck einseitig auf die Berater verlagert, denn es kann sein, dass ein Kunde A die Registrierung will, Kunde B das aber strikt ablehnt. Zudem würde die Entscheidung für oder gegen eine Registrierung bei den individuellen Interessenvertretern verbleiben, die versucht sein könnten, Transparenz gegen vermutete Wettbewerbsvorteile zu handeln. Diese Befürchtungen werden durch die Erfahrungen mit dem freiwilligen Register der Europäischen Kommission verstärkt, in dem sich nach einjähriger Laufzeit weniger als ein Viertel der geschätzten in Brüssel ansässigen Interessenvertreter registriert haben.
- 3.2 Einheitlicher Geltungsbereich:** Bundestag, sowie alle Bundesbehörden einschließlich der Bundesregierung. Es wird angeregt, eine Übertragung der Registrierungspflicht für Interessenvertreter auch auf Länderebene zu prüfen.
- 3.3 Keine Ausnahmen:** Alle Interessenvertreter müssen sich ab zeitlichen und finanziellen Schwellenwerten registrieren (Berater, Agenturen, Rechtsanwälte, Unternehmen, Vereine und Verbände, explizit auch die Sozialpartner, NGOs, Think Tanks, Kirchen und Glaubensgemeinschaften, sobald und soweit diese Interessenvertretung betreiben) (s.u.). Rechtsanwälte als Vertreter politischer Interessen können sich bei dem Versuch staatliche Stellen im Sinne ihrer Mandanten zu beeinflussen nicht auf die Verschwiegenheitspflicht aus der Bundesrechtsanwaltsordnung und den Mandantenschutz beziehen. Diese Auffassung kommt in unterschiedlichen Gutachten zum Ausdruck, z.B. von Prof. Meyer im Zuge der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema. Es herrscht eine doppelte Registrierungspflicht von Personen und Organisationen.
- 3.4 Arbeit- bzw. Auftraggeber** müssen genannt werden, nicht aber der Gegenstand der Beratung.
- 3.5** Es gibt eindeutige **Pflichten** für Registrierte (siehe 4.).
- 3.6** Verpflichtende öffentliche Angabe im Register, ob und welchem **Verhaltenskodex** man sich freiwillig unterwirft: Kodizes wie die DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum, der Verhaltenskodex der de|ge|pol oder ein unternehmenseigener Kodex können angegeben werden, soweit sie den vom Gesetzgeber festzulegenden Mindestanforderungen genügen.

Bestimmte Inhalte wie Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit, Integrität, Respekt, Trennung von Amt und Mandat, Vermeidung von Interessenkonflikten und Regelungen zur Annahme und Gewährung von Geschenken und Zuwendungen müssen in dem jeweiligen Kodex behandelt werden. Langfristig sollte ein einheitlicher Kodex erarbeitet werden, wie es der Deutsche Rat für Public Relations (DRPR) bereits plant.

- 3.7** Die Registrierungspflicht ist **sanktionsbewehrt** (s.u.).
- 3.8** Einfache **Online-Registrierung** mit Verpflichtung zur regelmäßigen Aktualisierung der Angaben: Dabei müssen Informationen zu Kunden, Aufträgen und Mitarbeitern quartalsweise aktualisiert werden. Ein Überblick über die Einnahmen von Verbänden muss jährlich erfolgen.
- 3.9** Das Register ist **öffentlich** im Internet zugänglich und nutzerfreundlich zu durchsuchen, zu sortieren, herunterzuladen und weiterzuverarbeiten.

#### 4. Vorschläge für Detailregelungen

- 4.1 Ausnahmetatbestände:** Inländische wie ausländische Amtsträger, Mandatsträger, Parteien und deren Mitarbeiter, Medienvertreter; Sachverständige des Bundestages und der Bundesbehörden sind in Ausübung ihrer Tätigkeit als geladene Sachverständige von der Registrierungspflicht ausgenommen.
- 4.2 Ergänzende Anreize** zugunsten einer Registrierung, die ggf. in die jeweilige Geschäftsordnung eingebracht bzw. zusätzlich gesetzlich geregelt werden müssten:
  - Hausausweis für den Deutschen Bundestag
  - Offizielle Treffen mit Vertretern aus Administration und Exekutive
  - Möglichkeit zu elektronischen Stellungnahmen bei Anhörungen des Deutschen Bundestages schaffen, z.B. durch entsprechende Online-Plattform, auf der zu einzelnen Fragestellungen jeweils spezifische Stellungnahmen abgegeben werden können, um dann in ein moderiertes Verfahren der partizipativen Gesetzgebung einzufließen (Anregung durch Strukturreform des Versorgungsausgleichs (BMJ, 2008), wo die Teilnehmer über eine Online-Plattform die Möglichkeit hatten, den Verlauf der Debatte und den Stand der Erörterungen auch visuell nachzuvollziehen) → Überwindung des einseitigen Privilegs von registrierten Verbänden, zu öffentlichen Anhörungen als Experten eingeladen zu werden.

- Erleichterter Zugang zu Dokumenten aus Ministerien

#### **4.3** Finanzielle und zeitliche **Schwellenwerte:**

- Kosten für Interessenvertretung ab Auftragsvolumen von 10 TEU pro Quartal oder mehr als 10% der Arbeitszeit eines einzelnen Mitarbeiters oder aller Mitarbeiter oder geplantes/eingesetztes Budget pro Quartal von mehr als 10 TEU sind offenzulegen.
- Dies gilt für Kundenbudgets und Organisationsbudgets.

#### **4.4** **Verpflichtende Angaben zur Organisation der Interessenvertretung und zu den Politikbereichen, in denen die Interessenvertretung betrieben wird:**

- Allgemeine Strukturdaten (Name und Sitz, Adresse mit Telefon- und Telefaxnummer, E-Mail- und Internetadresse, ggf. weitere Adressen, Vorstand und Geschäftsführung, Interessenbereich, ggf. Mitgliederzahl, Anzahl der angeschlossenen Organisationen, ggf. Verbandsvertreter, Anschrift am Sitz von Bundestag und Bundesregierung, Handelsregister- und Steuernummer)
- Auftraggeber/Kunden im Bereich Interessenvertretung
- Anzahl der Mitarbeiter und die Namen derer, die mit Interessenvertretung für die eigene Organisation oder Auftraggeber/Kunden befasst sind
- Unteraufträge an Beratungsunternehmen/Berater, unabhängig davon, ob diese einen direkten Kontakt zur Politik haben oder nicht (Name, Adresse, Art der Beratungstätigkeit; keine Angaben müssen zum Inhalt und zur Honorierung des Beratungsauftrags gemacht werden)
- Wenn Subunternehmer als Interessenvertreter einen direkten Kontakt zu Amts- oder Mandatsträgern herstellen möchten, müssen sie sich zusätzlich separat registrieren.
- Finanzielle Offenlegung der Aktivitäten (siehe 4.5)
- Politikbereiche, in denen Interessenvertretung betrieben wird, sind jeweils einzeln aufzuführen nach Auftraggeber/Kunde. Hierzu wird ein differenziertes Themenraster vorgegeben.

## **4.5 Verpflichtende Angaben zur Finanzierung der Interessenvertretung:**

Bei der Offenlegung finanzieller Aspekte muss ausgeschlossen werden, dass Rückschlüsse auf die Kosten von einzelnen Aktivitäten gezogen werden können.

- Unternehmen, NGOs, Verbände etc.: Zugewiesene Kosten einer für Interessenvertretung zuständigen Abteilung oder der entsprechenden Repräsentanz in Berlin.
- Berater, Agenturen, Rechtsanwälte etc.: Herkunft und Höhe der steuerlichen Einnahmen, die im vorangegangenen Quartal aus der Vertretung von Interessen im Auftrag Dritter erzielt wurden.
- Verbände, Vereine etc.: zusätzlich Angaben zu Herkunft und Höhe folgender Einnahmen:
  - Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge
  - Spenden und sonstige unentgeltliche Zuwendungen von natürlichen Personen,
  - Spenden und sonstige unentgeltliche Zuwendungen von juristischen Personen,
  - staatliche Mittel,
  - sonstige Einnahmen,
  - Zuschüsse von Gliederungen und
  - Höhe der Gesamteinnahmen nach den oben aufgeführten Positionen.
- Keine Vollkostenrechnung, keine unternehmensinternen Zuarbeiten, keine Kostenstellenlegung in anderen Abteilungen oder gar im Vorstand, wenn dem Public-Affairs-Bereich zugearbeitet wurde.
- Herkunft der Mittel: gibt es mehrere Geldgeber, so sind alle Geldgeber, die unter 50 TEU oder weniger als 10% eines Budgets geben, zu umschreiben. Alle anderen sind namentlich aufzuführen.
- Angabe der Größenordnung über die insgesamt dem Lobbying zuzurechnenden, verausgabten Mittel, um den Grad und die Art der Aktivitäten der Interessenvertretung einschätzen und nachvollziehen zu können (Bei Stufe 1 kann angenommen werden, dass z.B. Informationsmanagement, Monitoring o.ä. durchgeführt wird. Stufe 2 könnte zusätzlich noch Gespräche beinhalten, bei Stufe 3 sind Veranstaltungen wie Parlamentarische Abende möglich, Stufe 4 lässt auf öffentlichkeitswirksame Kampagnen schließen.).

Genauere Angaben liefern keine zusätzlichen Erkenntnisse und sind insbesondere für selbstständige Interessenvertreter problematisch.

- Stufe 1: bis 100 TEU
  - Stufe 2: 100 TEU bis 300 TEU
  - Stufe 3: 300 TEU bis 500 TEU
  - Stufe 4: ab 500 TEU
- Angaben erfolgen rückwirkend nach Abschluss des Quartals bzw. Jahres (Ist- statt Planzahlen).

#### **4.6** Zentrale **Administration** durch Interessenvertretungsbeauftragten mit Sitz beim Deutschen Bundestag.

- Plausibilitätskontrollen der Angaben im Register.
- Prüfung, ob Rechte gewährt und Pflichten eingehalten werden.
- Erstellung eines schriftlichen Jahresberichts (Bundestagsdrucksache) und Einzelberichte für Ausschüsse. Verpflichtung zur Vorlage eines Einzelberichts, wenn mindestens ein Drittel der Ausschussmitglieder ihn dazu auffordern.
- Bundestagsbeamte unterstützen ihn bei der Erfüllung seiner Aufgabe.
- Wahl durch den Deutschen Bundestag für die Dauer von fünf Jahren.

#### **4.7 Sanktionen**

- Sanktionen bei Verstößen gegen Registrierungspflicht oder bei falschen Angaben erfolgen durch das Bundesministerium des Innern. Der Interessenvertretungsbeauftragte hat dem BMI gegenüber umfassenden Informationsanspruch, vor allem für seinen Jahresbericht.
- Verstöße gegen einen freiwilligen Verhaltenskodex werden von den zuständigen Verbänden, berufsständischen Organisationen oder weiteren Selbstregulierungseinrichtungen sanktioniert und dann dem BMI gemeldet, das seine Schlüsse daraus ziehen muss.
- Abstufung der Sanktionen bei falschen Angaben oder dem Verstoß gegen die Registrierungspflicht oder den Verhaltenskodex: Verwarnung, nicht-öffentliche und öffentliche Rüge, bei schweren und wiederholten Vergehen Ordnungswidrigkeitstatbestand mit Geldbuße.