

Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln

Die berechtigte Vertretung von Interessen ist in Deutschland durch das Handeln Einzelner in Verruf geraten. Dem wollen wir begegnen – denn Interessenvertretung ist nicht nur legitim, sondern innerhalb unseres demokratischen Systems unverzichtbar. Dabei gilt allerdings, dass alle demokratischen Regeln zu beachten sind. Interessenvertretung muss transparent gestaltet werden, so dass jeder zu jedem Zeitpunkt weiß, mit wessen Interessen er es zu tun hat. *Interessenvertretung* steht dem Begriff des „Lobbying“ gleich. Ziel ist es, das Vertrauen der Bevölkerung in Politik und Interessenvertreter zu erhöhen bzw. zurück zu gewinnen und diejenigen in Politik und Interessenvertretung zu schützen, die sich an die ethischen Standards halten.

Zu diesem Zweck haben Transparency International Deutschland e.V. und degepol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. eine Initiative für transparente Interessenvertretung ergriffen. Wir fordern Wirtschaft, Verbände, NGOs, Anwälte und Agenturen auf, sich unseren Forderungen anzuschließen.

1. Transparenz durch Registrierung

Der Deutsche Bundestag führt bereits eine Liste mit Verbänden, die zu aktuellen politischen Themen als Interessenvertreter gehört werden können. Dieses Instrument der so genannten Verbändeliste ist einerseits quantitativ unzureichend, da sie nicht alle Interessenvertreter erfasst, und andererseits qualitativ zu unverbindlich, da selbst die Ausschussanhörungen im Deutschen Bundestag auch von anderen, nicht gelisteten Verbänden genutzt werden können. Der Registrierungsgedanke für Lobbyisten hat neue Impulse erhalten durch die von der EU-Kommission initiierte Debatte zur Europäischen Transparenzinitiative. Die EU-Kommission hat in Folge der Grünbuch-Konsultation

zum Thema die Einführung eines freiwilligen Lobbyisten-Registers beschlossen.

Verpflichtende Registrierung

Transparency und degepol setzen sich für die Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters in Deutschland ein. Interessenvertreter haben nichts zu verbergen. Um die Schlagkraft des neuen Registers zu erhöhen, ist dessen Verbindlichkeit für alle erforderlich, auch um Nachteile im direkten Wettbewerb zu verhindern.

Einheitlicher Geltungsbereich

Dieses Register gilt einheitlich für Interessenvertretung gegenüber allen obersten und oberen Bundesbehörden, Bundesministerien, Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung. Vorstellbar ist eine Anbindung des Registers bei der Bundestagsverwaltung, die auch bisher für die Führung der so genannten Verbändeliste verantwortlich ist.

Es wird angeregt, eine Übertragung der Registrierungspflicht für Interessenvertreter auch auf Länderebene zu prüfen.

Registerzugang

Registrieren muss sich, wer eine bestimmte Schwelle an zeitlichen Engagement bzw. finanziellem Einsatz überschreitet. Wer unterhalb dieser Schwelle bleibt, hat das Recht zur Registrierung. Nicht registrierungspflichtig ist, wer als Bürger seine privaten oder lokalen Interessen vertritt.

Registriert wird im doppeltem Sinne: Registriert wird einerseits die Institution und andererseits innerhalb dieser namentlich die Einzelpersonen, die mit Interessenvertretung befasst sind.

Offenlegungspflicht

Bei der Registrierung offen zu legen sind die allgemeinen Strukturdaten (Name und Sitz, Adresse mit Telefon- und Telefax-Nummer, 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), Anzahl der Mitarbeiter und die Namen derer, die mit Interessenvertretung für die eigene Organisation oder Auftraggeber/Kunden befasst sind; die Auftraggeber/Kunden namentlich. Eine finanzielle Offenlegung erfolgt in Schritten von 100.000 €. Die finanzielle Offenlegungspflicht gilt für Kundenbudgets ebenso wie für Organisationsbudgets.

Gleichbehandlung aller Interessenvertreter

Der Begriff des Interessenvertreters umfasst alle Personen und Organisationen, die zum Zweck der Information, Beratung oder Beeinflussung von Entscheidungsträgern Zugang zum politischen Raum bzw. zu politischen Entscheidungsträgern erhalten wollen. Dies umfasst neben Beratern, Agenturen, Rechtsanwälten, Unternehmen und Verbänden explizit auch die Sozialpartner, NGOs und die Kirchen. Ausnahmen sind nicht vorgesehen. Interessenvertretung durch Anwälte oder Kanzleien beinhaltet immer auch eine Rechtsberatung. Interessenvertretung betreiben Anwälte und Kanzleien daher auch dann, wenn sie beraten, um einen bestehenden Rechtsrahmen zu verändern. Durch die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht ist vornehmlich der Inhalt einer juristischen Beratung geschützt. Schlupflöcher für bestimmte Berufsgruppen darf es nicht geben.

2. Verhaltenskodex

Mit dem Code d'Athenes, dem Code of Venice und dem Code de Lisbonne existieren bereits international anerkannte Kodizes, und die Mitglieder verschiedener Organisationen in Deutschland verpflichten sich zudem zur Einhaltung von deren jeweiligen Richtlinien: So gibt es die Sieben Selbstverpflichtungsprinzipien für DPRG-Mitglieder oder den degepol-Verhaltenskodex für

degepol-Mitglieder. Erstrebenswert ist jedoch die Schaffung eines allgemein verbindlichen Verhaltenskodex für alle Interessenvertreter. Die EU-Kommission hat für die Registrierung auf EU-Ebene einen solchen Katalog zusammengestellt, der allerdings sehr weiche Formulierungen enthält und der durch eigene Kodex-Verpflichtungen ersetzbar ist. Dieses Vorgehen halten wir für unzureichend.

Transparency und degepol setzen sich für eine zwingende Verbindung der Registrierung mit der Anerkennung eines Verhaltenskodex ein. Mit der Registrierung verpflichtet sich jeder Interessenvertreter persönlich zur Einhaltung eines Verhaltenskodex. Es wird vorgeschlagen, den degepol-Verhaltenskodex als Grundlage eines allgemein verbindlichen Kodex anzusehen, ergänzt um Regelungen beispielsweise zum Umgang mit Interessenskonflikten und Regelungen zur Annahme und Gewährung von Geschenken und Zuwendungen.

Neben der selbstverständlichen Anerkennung der geltenden Gesetze und internationaler Vereinbarungen verpflichtet sich jeder Interessenvertreter bei seiner Registrierung zu Wahrhaftigkeit und Transparenz gegenüber allen Gesprächspartnern, der Offenlegung seiner Interessen bzw. seiner Auftraggeber, der Diskretion im Umgang mit vertraulichen Informationen von früheren und aktuellen Auftraggebern und der konsequenten Vermeidung von Interessenskonflikten bzw. der Anzeige eines solchen, des Respekts gegenüber Kollegen, Gesprächspartnern, Öffentlichkeit und Auftraggebern sowie der klaren Trennung von Amt und Mandat. Er arbeitet nicht mit finanziellen Anreizen oder der Gewährung anderer Vorteile und vermeidet alle Aktivitäten, die den Berufsstand schädigen könnten. Im Kontakt mit den Medien achtet er die Redaktionsfreiheit, das presserechtliche Trennungsgebot und auf Transparenz in der Kenntlichmachung des Absenders.

Es ist wesentlich, dass vertrauliche Gespräche auch im geschlossenen Raum möglich sind. Vertraulichkeit und Transparenz schließen sich nicht aus: Das vertrauliche Wort kann erforderlich sein, um das sachliche Argument nicht in der inszenierten Politik untergehen zu lassen. Interessenvertreter dürfen Politikern Einsichten in Abläufe und Zusammenhänge geben, auch wenn diese geschäftsrelevant und daher möglicherweise vertraulich sind. Gleichfalls sind die Inhalte der Beratungsprozesse zwischen Interessenvertretern und ihren

Beratern oder auch zwischen Politikern und ihren Beratern auf Wunsch des Beratenen vertraulich.

3. Auswirkungen der Registrierung

Die Registrierung verschafft registrierten Interessenvertretern im Vergleich zu nicht registrierten Kollegen klare Vorteile. Verstöße und Fehlverhalten müssen sanktioniert werden. Die Sanktionen müssen effektiv durchgesetzt werden können. Die Erfahrungen aus der Arbeit des Deutschen Presserats und des Deutschen Rates für Public Relations, die branchenintern Verstöße gegen Standards und Kodizes bearbeiten und sanktionieren, fließen hierbei mit ein.

3.1 Anreize

Zugang zum Deutschen Bundestag

Wer sich registriert, kann einen Hausausweis für den Deutschen Bundestag erhalten und bekommt bei Gesetzgebungs- und Entscheidungsfindungsprozessen das Recht, im Rahmen von Anhörungen im Deutschen Bundestag Stellungnahmen abzugeben. Nur registrierte Interessenvertreter dürfen angehört werden. Alternativregelungen zur Erteilung von Hausausweisen werden abgeschafft.

Zugang zu Administration und Exekutive

Zudem erhalten Registrierte die Möglichkeit, Vertreter der Administration und der Exekutive offiziell zu treffen und im persönlichen Gespräch ihre Interessen zu vertreten. Weitergehende Informationen, insbesondere die Erörterung von konkreten Vorschlägen eines Unternehmens oder einer Institution sind zwingend an eine Registrierung der entsprechenden Vertreter zu binden.

Diese Regelung könnte durch die Einführung der legislativen Fußspur ergänzt werden.

3.2. Sanktionen

Organ der freiwilligen Selbstkontrolle

Zur Ahndung von Verstößen gegen die Registrierungsrichtlinien oder einen verbindlichen, bei der Registrierung anzuerkennenden Verhaltenskodex wird eine gemeinsam noch zu gründende Instanz der Selbstregulierung etabliert, vergleichbar dem Deutschen Presserat und dem Deutschen Rat für Public Relations. Ein Organ der freiwilligen Selbstkontrolle ist in diesem sensiblen Feld ein erprobtes Mittel, wie die erfolgreiche Arbeit des Deutschen Presserates bzw. des Deutschen Rates für Public Relations zeigt. In dieses neu zu schaffende Kontrollgremium könnten Bundestag, Bundesregierung, der Verbändeverein (bdvv), der BDI, eine NGO und die berufsständischen Vertreter der Berater-Branche (Politik- und Kommunikationsberater, Agenturen, Anwälte, Unternehmens- und Verbandslobbyisten) wie die degepol Vertreter entsenden.

Sanktionsmöglichkeiten

Diese Selbstregulierungsinstanz führt eine Liste unzuverlässiger Interessenvertreter und ist befugt, bei Verstößen abgestuft zu sanktionieren:

- Bei leicht fahrlässigem Verstoß gegen die Regelungen mittels einer nicht öffentlichen Mahnung;
- bei grob fahrlässigem oder vorsätzlichem Verstoß gegen die Regelungen mittels einer öffentlichen Rüge;
- bei schuldhaftem Verstoß gegen bestimmte Verpflichtungen wie bspw. der Falschangabe bei der finanziellen Offenlegung oder dem Verschweigen von Auftraggebern mittels eines zeitlich befristeten Ausschluss aus dem Register;
- bei wiederholtem Verstoß mittels dauerhaftem Ausschluss aus dem Register.

Ein (befristeter) Ausschluss ist zwingend mit einer öffentlichen Rüge verbunden.

4. Interessenkonflikte

Interessenkonflikte beherrschen derzeit die Medien. Interessenkonflikte können auf allen Seiten bestehen, sowohl auf Seiten der Politiker, als auch auf Seiten der Interessenvertreter. Besonders zu regeln ist der Umgang mit möglichen Interessenkonflikten bei Jobwechseln, z.B. von hohen Regierungsbeamten in die Wirtschaft sowie die Trennung von politischen Ämtern und Beratungsmandaten. Besonders aktuell ist die Problematik bei den so genannten Leihbeamten, von Unternehmen oder Verbänden entsandten Mitarbeitern in Behörden und Ministerien u.a. im Rahmen des „Seitenwechsel“-Programms.

Externe Mitarbeiter in Ministerien und Behörden

Transparency und degepol begrüßen die im Sommer 2008 erlassene Verwaltungsvorschrift zur Regelung des Einsatzes von externen Mitarbeitern. Zum Thema der so genannten „Leihbeamten“ musste dringend eine verbindliche Regelung gefunden werden. Allerdings fordern die Unterzeichner eine Klarstellung in Bezug auf Punkt 1.3 der Vorschrift. In der derzeitigen Negativ-Definition des Geltungsbereichs, wonach befristete Arbeitsverträge ausgenommen seien, wird der Eindruck eines „Schlupfloches“ vermittelt.

Der Austausch zwischen Wirtschaft und Politik wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Dabei muss jederzeit transparent sein, von welchem Entsendeunternehmen der einzelne Mitarbeiter stammt. Unzulässige Interessenkonflikte müssen vermieden und alle weiteren transparent gemacht werden. Wie es die Verwaltungsvorschrift vorsieht, sind eine verantwortliche Position eines solchen „Leihbeamten“ und die Mitarbeit an Gesetzesvorlagen ausgeschlossen. Die „abgeordnete“ Person darf nicht direkt oder indirekt an der Vorbereitung oder Durchführung von Grundsatzentscheidungen und Verwaltungsentscheidungen mitwirken.

Die Berichte der Bundesregierung über den Einsatz externer Mitarbeiter haben, entgegen der derzeitigen Regelungen, vierteljährlich, öffentlich und mit

Nennung der Arbeits- bzw. Einsatzgebiete der entsendeten Personen unter Angabe deren Entsendeunternehmen und -verbände zu erfolgen.

Trennung von politischen Ämtern und Beratungsmandaten

Die Unterzeichner fordern eine konsequente Anwendung der bestehenden Gesetzeslage:

- Für Mandatsträger steht das Mandat im Mittelpunkt der Tätigkeit (AbgG §44a Abs.1). In Absatz 2 S.2 heißt es: „Unzulässig ist insbesondere die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird.“ Aus der Verbindung dieser beiden Sätze hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 04. Juli 2007, 2 BvE Ziff 228 formuliert: „Diese Schilderung verdeutlicht den guten Sinn der gesetzlichen Regelung, die klarstellt, dass im Mittelpunkt der Tätigkeit des Abgeordneten das Abgeordnetenmandat zu stehen hat und der Abgeordnete daher verpflichtet ist, konkrete Interessenkonflikte, die sich für ihn aus entgeltlichen Tätigkeiten außerhalb des Mandats ergeben, durch Nichtübernahme der konfliktbegründenden Tätigkeit statt durch Nichtausübung des Mandats zu vermeiden.“
- Im BMinG §5 Abs.1: „Die Mitglieder der Bundesregierung dürfen neben ihrem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben.“ Das gleiche gilt für Parlamentarische Staatssekretäre. (ParlStG §7).
- Amtsträger müssen sich Nebentätigkeiten von der vorgesetzten Behörde genehmigen lassen. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz § 20 darf der Amtsträger bei Interessenkollision für die Behörde nicht tätig werden.

Transparency International Deutschland e.V.

degepol - Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.

Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln

Karenzzeiten

Um Interessenkonflikten bei Jobwechseln vorzubeugen, wird eine Selbstverpflichtungserklärung angeregt:

Mit Interessenvertretung befasste Unternehmen und Institutionen, Anwaltskanzleien sowie PR-, Beratungs- und Kommunikationsagenturen verpflichten sich, bei der Beschäftigung von ehemaligen Regierungsmitgliedern, Ministerialbeamten und Wahlbeamten in deren früheren Arbeitsgebiet eine Karenzzeit einzuhalten.