



## **Verhaltenskatalog für verantwortliche Interessenvertretung**

### **Vorbemerkung**

Nach der Erfahrung von Transparency International ist Korruption auf der ganzen Welt ein besonders wichtiger Grund für den Vertrauensverlust in die Politik – mit zum Teil katastrophalen Folgen für Staat und Gesellschaft weltweit.

Auch die deutsche Organisation von Transparency International beschäftigt sich seit Jahren mit diesen gesellschaftspolitischen Folgen der Korruption. Dabei geht es nicht darum, Politiker und Politikerinnen anzuprangern und damit einer weit verbreiteten Politikverdrossenheit Vorschub zu leisten. Das Ziel von Transparency Deutschland ist es vielmehr, die Mehrheit der sich ehrenhaft verhaltenden Politikerinnen und Politiker zu schützen, das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik wiederherzustellen und die Motivation der Menschen zu stärken, sich wieder mehr in der Politik zu engagieren. Dabei steht nicht nur das Engagement des oder der Einzelnen im Blickpunkt, sondern eine Stärkung des gesamten zivilgesellschaftlichen Einflusses.

Vor diesem Hintergrund hat Transparency Deutschland zu Bereichen Änderungsvorschläge gemacht, in denen politische Korruption eine Rolle spielen kann, wie zum Beispiel Parteienfinanzierung, Abgeordnetenbestechung, Nebentätigkeiten von Abgeordneten, notwendige Karenzzeiten beim Wechsel von Regierungsmitgliedern in die Wirtschaft und Mitarbeit von externen Unternehmensmitarbeitern in Ministerien und Behörden. Diese Vorschläge richten sich an die Adresse der Politik und ihrer Akteure.

Ihnen gegenüber stehen Interessenvertreter jeder Art aus allen Bereichen der Gesellschaft. Die Zunahme dieser Lobbyisten bedeutet zunächst, dass mehr Auseinandersetzung mit der Politik und gesetzgeberischen sowie generellen politischen Zielen stattfindet und Einfluss geltend gemacht wird. Dies ist grundsätzlich eher positiv zu bewerten. Es wird jedoch dann kritisch, wenn den handelnden Akteuren und der Öffentlichkeit nicht bewusst ist, wer wie welche Interessen vertritt und welche Mittel dabei eingesetzt werden. Solche Intransparenz - sowohl bei der Arbeit von Lobbyisten als auch bei deren Kontrolle - gefährdet die demokratische Willensbildung.

Mehr Vertrauen in die politischen Entscheidungsstrukturen unserer Demokratie kann nur erreicht werden, wenn beide Seiten – Politik und Lobbyisten – eine neue Grundlage ihres Handelns entwickeln. Wesentlich ist dabei die Transparenz und der faire Umgang miteinander, insbesondere die Verständigung über die Art und Weise des Informationsaustausches zwischen Verbänden, Unternehmen, Interessengruppen sowie Nichtregierungsorganisationen auf der einen Seite und der Politik, den Parlamenten und der Verwaltung auf der anderen Seite. Dafür ist es erforderlich, dass sich alle an Lobbyaktivitäten beteiligten Organisationen – Unternehmen, Verbände, aber auch Organisationen der Zivilgesellschaft wie Vereine und Gewerkschaften – verpflichten, die legitime Vertretung ihrer Interessen transparent und nachvollziehbar zu gestalten. Nur so wirken sie verantwortlich an der demokratischen Willensbildung mit.

Zu diesem Zweck hat Transparency Deutschland einen „Verhaltenskatalog für eine verantwortliche Interessenvertretung“ entworfen, in dem entsprechende Standards aufgeführt sind. Die Unterzeichnung entsprechender Selbstverpflichtungserklärungen ist nach Auffassung von Transparency Deutschland die Voraussetzung dafür, dass sich die Reputation von Lobbyisten erhöht, sowie die Akzeptanz von Politik und das Vertrauen in die Demokratie wieder wächst.

## **Beispiel für einen Verhaltenskatalog für eine verantwortliche Interessenvertretung**

### **1. Grundsatz der verantwortlichen Interessenvertretung**

Wir – Unternehmen und die mit uns nach § 15 Aktiengesetz verbundenen Unternehmen, Verbände/Verbanduntergliederungen, Vereine, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und alle Institutionen, die Lobbying in eigener oder im Auftrag anderer Sache betreiben, Verbandsuntergliederungen (der Kreis der Verpflichteten wird im Folgenden als „Unternehmen und Verband“ bezeichnet) - vertreten unsere Interessen verantwortlich. Die Verpflichtung ist für jeden Beschäftigten im Unternehmen und Verband gültig, d.h. für den Vorstand, für die Führungskräfte und für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ehrenamtlich Tätige.

### **2. Begriffsbestimmung**

Als Interessenvertretung verstehen wir alle Aktivitäten, die der Vorbereitung, der Anbahnung, der Durchführung und der Nachbereitung eines Lobbykontaktes dienen.

Als Lobbykontakt definieren wir alle Kontakte mit Mandatsträgern/ Mandatsträgerinnen, mit Amtsträgern i.S.d. § 11 Abs.1 Nr.2 StGB, mit dem öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete i.S.d. § 11 Abs.1 Nr.4 StGB<sup>1</sup> sowie mit Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeitern/-mitarbeiterinnen, die zum Ziel haben, politisch oder administrativ auf regionaler, nationaler und supranationaler Ebene Einfluss zu nehmen oder politische Informationen zu gewinnen.

### **3. Lobbyregister**

a) Wir tragen unser Unternehmen/unseren Verband und unsere Interessenvertreter/-vertreterinnen in nationale, supranationale und regionale Lobbyistenregister ein, unabhängig davon, ob die jeweilige Eintragung verpflichtend oder freiwillig ist. Wir machen die jeweils geforderten Angaben nach bestem Wissen und Gewissen. Existiert lediglich eine freiwillige Verpflichtung zur Offenlegung der Kosten einer Interessenvertretung, so legen wir diese offen.

b) Den für uns tätigen Dienstleistern – beispielsweise Kommunikationsberatern, Public-Affairs-Agenturen oder Anwaltskanzleien – geben wir die uns betreffenden und für eine verpflichtende oder freiwillige Registrierung erforderlichen Informationen frei.

### **4. Karenzregeln**

a) Zur Vermeidung jeglichen Anscheins von Interessenkonflikten stellen wir Mitglieder der Bundesregierung, parlamentarische Staatssekretäre, Mitglieder von Landesregierungen,

Beamte bei Verzicht auf Versorgungsbezüge und kommunale Wahlbeamte mit und ohne Versorgungsbezüge vor Ablauf von drei Jahren nach Ausscheiden der betreffenden Person aus dem Amt nicht ein und werden auch keine Beraterverträge zum Zwecke der Interessenvertretung mit ihnen abschließen, sofern ein Zusammenhang zwischen der bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht und dadurch dienstliche Interessen beeinträchtigt werden könnten.

Innerhalb unseres Einflussbereiches tun wir alles Nötige, damit der oben dargestellte Personenkreis nicht innerhalb von drei Jahren einen Sitz im Aufsichtsrat oder einem vergleichbaren Aufsichtsgremium einnimmt, sofern es sich nicht um Aufsichtsräte oder Personen handelt, die von öffentlichen Institutionen entsandt werden.

b) Wir beschäftigen und beauftragen keine Abgeordneten, wenn sich abzeichnet, dass sich aus der Übernahme der entgeltlichen Tätigkeit außerhalb des Mandats ein konkreter Interessenkonflikt ergeben könnte.<sup>2</sup>

Wir beschäftigen und beauftragen keine ehemaligen Abgeordneten während der Länge des nach Beendigung des Mandatsverhältnisses an sie entrichteten Übergangsgeldes, sofern ein Zusammenhang zwischen der Tätigkeit als Abgeordneter und der Tätigkeit im Unternehmen/Verband besteht.

c) Ferner stellen wir nur dann ehemalige Beamte ein oder schließen mit ihnen Beraterverträge ab, wenn diese zuvor nach § 42 a BBRG, § 69 a BBG sowie nach den entsprechenden Vorschriften der Beamtengesetze der Länder ihre zuständige oberste Dienststelle entsprechend informiert haben und diese die Tätigkeit nicht wegen der Gefahr der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen untersagt hat.

## **5. Entsendung von Mitarbeitern an staatliche Stellen**

a) Wir entsenden keine Mitarbeiter oder Dritte auf unsere Kosten in die öffentliche Verwaltung, in Ministerien sowie supranationale Organisationen,

- die an der Erstellung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen mitwirken oder
- die direkt oder indirekt an der Vorbereitung oder Durchführung von Grundsatzentscheidungen und Verwaltungsentscheidungen mitwirken, oder
- die die Tätigkeit des Unternehmens/des Verbandes oder der Branchen oder Vereinsinteressen berühren.

b) Sofern eine Entsendung von Mitarbeitern in die öffentliche Verwaltung zwecks Wissen- und Informationsaustausches zwischen der öffentlichen Verwaltung und unserem Unternehmen/ Verband erfolgt, berichten wir regelmäßig darüber. Wir verpflichten unsere Mitarbeiter, stets als durch uns entsendete Mitarbeiter aufzutreten (beispielsweise Türschild, Visitenkarte, Email-Signatur). Beides gilt entsprechend, wenn im Rahmen eines Austausches Beamte oder Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung in unserem Hause tätig sind.

## **6. Aktive und gesellschaftliche Interessenvertretung**

a) Wir verbieten das Anbieten von Geschenken, soweit dies den Eindruck der unzulässigen Einflussnahme erwecken könnte und den Rahmen vernünftiger und angemessener sozialadäquater Aufwendungen überschreitet.

b) Wir laden Mandatsträger, Amtsträger, dem öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete, Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter nur zu Veranstaltungen ein, bei denen der Informationscharakter der Veranstaltung eindeutig im Vordergrund steht. Im Rahmen solcher Veranstaltungen ist eine angemessene und sozialadäquate Bewirtung der Teilnehmer

möglich. Unterhaltungs- und Freizeitprogramme (z.B. Theater, Konzert, Sportveranstaltungen) werden nicht angeboten. Eine Bewirtung von Begleitpersonen ist nicht zulässig. Wir dokumentieren den Anlass, den Rahmen und das Ergebnis der Veranstaltung.

c) Wir laden Mandatsträger, Amtsträger, dem öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete, Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter nur zu Informationsreisen ein, wenn diese einen reinen Informationscharakter haben. Begleitpersonen werden nicht eingeladen. Im Rahmen solcher Veranstaltungen ist eine angemessene und sozialadäquate Bewirtung der Teilnehmer möglich. Wir dokumentieren den Anlass, den Rahmen und das Ergebnis der Informationsreise.

d) Wir verpflichten uns, auf kommerziellen „astroturf“<sup>3</sup> also die gezielte Beeinflussung der Öffentlichkeit durch zentral gesteuerte Kampagnen, die den Eindruck „echter“ Gefühle und Anliegen hinterlassen, zu verzichten.

## **7. Umgang mit Medien**

a) Wir erkennen das Regelwerk des DRPR (Deutscher Rat für Public Relations) an und respektieren die Freiheit und Unabhängigkeit der Medien, vermeiden jeglichen Anschein der Einflussnahme auf redaktionelle Inhalte – abgesehen von Informationen und Argumenten. Wir setzen die Drohung der (Ab-)Schaltung von Anzeigen nicht als Verhandlungsmasse ein, und wir oder unsere Dienstleister verpflichten Journalisten nur dann als Moderatoren o.ä., wenn sie zusichern, dass es hinsichtlich des Einsatzes und der daraus erzielten Informationen keine Berichterstattung von ihnen gibt.

c) Wir und für uns tätige Dienstleister gestalten Informationsreisen und –veranstaltungen unter Teilnahme von Vertretern der Medien angemessen und sozialadäquat. Begleitpersonen werden nicht eingeladen.

## **8. Umgang mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und Gutachten**

Wir vereinbaren bei der Auftragserteilung von Gutachten, Stellungnahmen, Studien und vergleichbaren Publikationen – naturwissenschaftlicher, medizinischer, rechtswissenschaftlicher oder sonstiger Art –, dass bei der Veröffentlichung des Gutachtens durch uns und/ oder durch den Gutachter selbst diese Veröffentlichungen nur unter Nennung des Auftraggebers, beziehungsweise der vollständigen Liste der Auftraggeber (sofern mehrere Auftraggeber vorhanden sind) erfolgt.

Sofern eine Beauftragung durch einen Verband erfolgt, sorgt dieser dafür, dass im Rahmen der Veröffentlichung durch ihn selbst und oder den Gutachter kenntlich gemacht wird, ob die Bezahlung allein durch den Verband oder ganz oder zusätzlich durch einzelne Mitglieder oder Dritte erfolgt.

Sofern in unserem Interesse eine Beauftragung durch Dritte für ein Gutachten, eine Stellungnahme und für vergleichbare Publikationen erfolgt – zum Beispiele durch einen Verband oder Verein, dem unser Unternehmen/ unsere Organisation angehört - , tragen wir dafür Sorge, dass jegliche Veröffentlichung nur unter vollständiger Nennung der Auftraggeber erfolgt.

## **9. Veröffentlichung unserer Aktivitäten**

Wir berichten jährlich in allgemein zugänglichen Medien/ Publikationen über unsere Arbeit in der Interessenvertretung. Dies umfasst

- o die Auflistung, in welchen Lobbyistenregistern das Unternehmen/der Verband aufgeführt ist
- o die Auflistung aller entsandter Mitarbeiter in Ministerien und Behörden und ihr Einsatzgebiet
- o die Aufschlüsselung der durch die Interessenvertretung entstandenen Kosten und der als direkte Interessenvertreter tätigen Mitarbeiter
- o die Auflistung aller Dienstleister, die im Rahmen der Arbeit in der Interessenvertretung eingeschaltet wurden, und deren Tätigkeitsgebiet,
- o die Auflistung umfasst auch Anwaltskanzleien, sofern diese bei der Vorbereitung, Anbahnung, Durchführung und Nachbereitung von Lobbykontakten tätig sind,
- o die Auflistung sämtlicher an politische Parteien, Abgeordnete und Kandidaten für Wahlämter geleisteten Zuwendungen
- o die Auflistung aller Informationsreisen und ähnlicher Veranstaltungen mit den jeweiligen Teilnehmerzahlen
- o die Auflistung der Schulungsmaßnahmen zu diesem Verhaltenskatalog

## **10. Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung des Verhaltenskataloges**

a) Wir erklären uns bereit, Maßnahmen zu ergreifen, damit dieser Verhaltenskatalog in unserem Unternehmen/Verband von allen Beschäftigten umgesetzt wird.

b) Dieser Verhaltenskatalog gilt für alle unsere Beschäftigten. Wir werden ihn in unserem Unternehmen bekannt machen und umsetzen. Jeder Mitarbeiter/ jede Mitarbeiterin muss die Kenntnisnahme mit seiner/ihrer Unterschrift bestätigen.

c) Wir stellen durch interne Schulungen sicher, dass alle Beschäftigten mit diesem Verhaltenskatalog umzugehen wissen. Unsere Schulungen gelten neben den für Interessenvertretung zuständigen Abteilungen auch für die Rechtsabteilung, die Kommunikationsabteilung und den Vertrieb, sofern Produkte/Dienstleistungen vertrieben werden, bei denen die Öffentliche Hand zu den potenziellen Kunden gehört, sowie alle weiteren Abteilungen, die für unser Unternehmen/unseren Verband Interessen im Sinne dieses Verhaltenskataloges vertreten.

Wir stellen unseren Beschäftigten Handlungsanleitungen zur Verfügung, damit diese in konkreten Situationen nach diesem Verhaltenskatalog verfahren können.

c) Wir ahnden Verstöße gegen diesen Verhaltenskatalog mit disziplinarischen Konsequenzen. Führungskräfte haften aufgrund ihrer Aufsichtspflicht für Verstöße von Untergebenen gegen diesen Verhaltenskatalog, wenn der Verstoß durch eine ordnungsgemäße Aufsicht hätte verhindert werden können.

d) In den Interessenverbänden oder sonstigen Vereinigungen, denen wir angehören, werden wir zu einem Austausch über effektive Maßnahmen zur Umsetzung dieses Verhaltenskataloges beitragen.

## **11. Externe Dienstleister**

Wir beauftragen nur solche Dienstleister, die in Bezug auf die für uns erbrachte Leistung die nach diesem Verhaltenskatalog geltenden Standards ebenfalls vollständig einhalten und sich gleichfalls im Lobbyregister registrieren lassen. Wo dies nicht der Fall ist, werden wir die Zusammenarbeit beenden.

Als Anwaltskanzleien nehmen wir nur Aufträge, welche die Mitwirkung zur Vorbereitung, Anbahnung, Durchführung und Nachbereitung von Lobbykontakten vorsehen, an, wenn uns

zugesichert ist, dass die Anforderungen dieses Verhaltenskataloges eingehalten werden. Wo dies nicht der Fall ist, werden wir die Zusammenarbeit beenden.

## **12. Überlegungen zur branchenweiten Übereinkunft betreffend dieses Verhaltenskataloges**

Wir setzen uns, in den Interessenvertretungen, Interessenverbänden oder vergleichbaren Organisationen, denen wir angehören, für die Verabschiedung dieses Verhaltenskataloges und für die oben genannten Standards ein.

**1** § 11 Abs.1 Nr.2 StGB: Für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter: wer, ohne Amtsträger zu sein,

a) bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, oder

b) bei einem Verband oder sonstigen Zusammenschluss, Betrieb oder Unternehmen, die für eine Behörde oder für eine sonstige Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen,

beschäftigt oder für sie tätig und auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten auf Grund eines Gesetzes förmlich verpflichtet ist;

**2** Aufnahme vor dem Hintergrund der Äußerung des BVerfG in der Entscheidung vom 4. Juli 2007 (2BvE Ziff. 228): „Diese Schilderung verdeutlicht den guten Sinn einer 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“.

**3** Der Begriff ist ein Wortspiel mit dem Ausdruck „Graswurzelbewegung“, der wirklich spontane, in erster Linie von Privatpersonen (und nicht Politikern, Regierungen, Konzernen oder Public-Relations-Firmen) getragene Initiativen bezeichnet. Wie die meisten Formen von Propaganda versucht kommerzielles Astroturfing, die Emotionen der Öffentlichkeit gezielt zu beeinflussen. Die übliche Methode besteht dabei darin, dass sich wenige Personen als große Zahl von Aktivisten ausgeben, die für eine bestimmte Sache eintreten. Sie verschaffen sich Aufmerksamkeit, indem sie beispielsweise Leserbriefe und E-Mails schreiben, Blogbeiträge verfassen, Crossposts verbreiten oder Trackbacks setzen. Sie erhalten Anweisungen darüber, welche Meinungen sie wann und wo äußern sollen und wie sie dafür sorgen können, dass ihre Empörung oder Anerkennung, ihre Freude oder ihre Wut vollkommen spontan und unbeeinflusst erscheint, so dass die zentral gesteuerte Kampagne den Eindruck „echter“ Gefühle und Anliegen hinterlässt.