

PR-Rat für mehr Transparenz bei der Vertretung von Interessen gegenüber Politik und Öffentlichkeit

Leipzig, 4. März 2015 – Maßnahmen für mehr Transparenz bei der Vertretung von Interessen gegenüber Politik und Öffentlichkeit. Erarbeitet im Beschwerdeausschuss Politik des Deutschen Rates für Public Relations unter Vorsitz von Axel Wallrabenstein und einstimmig auf der DRPR Ratssitzung am 27.02.2015 in Düsseldorf beschlossen.

Der Deutsche Rat für Public Relations begrüßt, dass die öffentliche Debatte um mehr Transparenz bei der Vertretung von Interessen in den zurückliegenden Monaten wieder Fahrt aufgenommen hat. Die repräsentative Demokratie lebt vom Prozess der Interessenvertretung und Interessenabwägung. Interessenvertretung ist legitim und innerhalb unseres demokratischen Systems unverzichtbar für die Willensbildung sowie ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratien. Gleichwohl existiert in Teilen der Öffentlichkeit ein weit verbreitetes Unbehagen, denn mit dem Lobbyismusbegriff assoziieren viele Menschen intransparente Aushandlungsprozesse mit dem Ziel einer vermeintlich illegitimen Einflussnahme auf politische Entscheidungen zugunsten partikularer Interessen. Dieser Eindruck ist nicht nur dazu geeignet, an der Glaubwürdigkeit von Politik zu nagen, sondern kann auch die Legitimation parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse nachhaltig schädigen. Das Vertrauen in die Legitimität staatlicher Entscheidungen setzt Transparenz voraus, doch vollzieht sich das Miteinander von Staat, Zivilgesellschaft und privatem Sektor bislang vornehmlich im Dunkeln. Es gilt darum, die öffentliche Transparenz dieses Miteinanders wirksam zu steigern, denn die demokratische Öffentlichkeit hat ein Anrecht darauf.

Zugleich betont der Rat, dass politische Prozesse zuweilen legitimerweise geschützte Räume beanspruchen können in denen Transparenz verweigert werden kann und muss. Datenschutz, geheime Wahlen, Zeugnisverweigerungsrecht, Schweigepflicht oder Sicherheitsgebote sind nur einige Beispiele. Auch das Aushandeln eines sachlich tragfähigen Lösungsvorschlags kann erfordern, zunächst nur einen kleinen Kreis von Personen einzubinden, bevor ein Konzept der Öffentlichkeit zur weiteren Diskussion präsentiert wird. Im wirtschaftlichen Wettbewerb ist Geheimhaltung in einem gewissen Rahmen ebenfalls als notwendig anerkannt.

Das Spannungsverhältnis zwischen legitimer Interessenartikulation und illegitimer Einflussnahme erstreckt sich auf alle Aspekte des Miteinanders von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft – und kann in einer freiheitlichen Gesellschaft gesetzlich nicht in allen Details normiert werden. Gleichwohl kann ein Regelungsrahmen aus gesetzlichen Regelungen sowie untergesetzlichen Maßnahmen und Anreizen zur Selbstregulierung dazu beitragen, die Transparenz dieses Miteinanders effektiv zu erhöhen. Diese Maßnahmen werden den kontinuierlichen Strom von Informationsaustausch und legitimer, grundgesetzlich geschützter

Kommunikation im politischen Raum nicht regulieren können. Bewusste Versuche, diese Regeln in unlauterer Absicht zu unterlaufen, werden ebenfalls nicht unterbunden werden können. Aber eine grundlegend verbesserte Transparenz der Strukturen, die hinter der Vertretung unterschiedlicher Interessen stehen, kann nicht nur mögliche Interessenkonflikte im Miteinander staatlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Akteure aufzeigen und ihnen entgegenwirken, sondern auch dazu beitragen, das Vertrauen der Menschen in das Zustandekommen von demokratisch legitimer Politik zu stärken.

Ziel und zentraler Gegenstand einer verbesserten Transparenz ist die Offenlegung der finanziellen wie organisatorischen Rahmenbedingungen der Interessenvertretung durch ein gesetzlich verpflichtendes und sanktionsbewehrtes Lobbyregister. Dieses sollte die Definition von Interessenvertretung gegenüber Parlament und Regierung mit zeitlichen oder finanziellen Schwellenwerten verknüpfen und Vorgaben zur Offenlegung klar definieren. Bei Eintragung in das Register muss offengelegt werden, welche Interessen hinter den jeweiligen Organisationen stehen und sie finanzieren.

Zur detaillierten Ausgestaltung eines Lobbyregisters verweist der Deutsche Rat für Public Relations auf bereits ausgearbeitete Vorschläge und Stellungnahmen unserer Trägerverbände de'ge'pol (2009) und DPRG (2008). Entscheidende Merkmale, um das Register zu einem effektiven Instrument zu machen, sind aus Sicht des Rates:

- Verpflichtung, nicht Freiwilligkeit
- keine Ausnahmen, außer bei Geringfügigkeit
- klare Vorgaben zum Umfang der Offenlegungsverpflichtungen
- Anerkennung einschlägiger Verhaltenskodizes.

Im Einzelnen:

Die Erfahrung zeigt, dass freiwillige Register ihren Zweck nicht erfüllen. Eine klare gesetzliche Verpflichtung ohne ungerechtfertigte Ausnahmetatbestände, aber dafür klaren Vorgaben hinsichtlich der Offenlegungsverpflichtung ist daher wichtig, um die Umgehung einer Registrierung zu vermeiden und einheitliche Bedingungen für alle zu schaffen.

So sollte etwa die anwaltliche Verschwiegenheitsverpflichtung nicht zur Umgehung einer Offenlegungsverpflichtung genutzt werden können. Die Verschwiegenheit von Rechtsanwälten dient als zentrales rechtsstaatliches Schutzgut einer auf rechtsstaatlichen Prinzipien begründeten Rechtspflege und kann nicht dafür missbraucht werden, eine Transparenzverpflichtung auszuhebeln, die ihre gemeinwohlorientierte Begründung in dem Interesse an der Transparenz demokratischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse findet. Anwälte können sich selbstverständlich bei der Vertretung von Interessen engagieren, sollten sich dann aber ebenfalls registrieren müssen. Auch das Handlungsfeld einer Organisation kann unter pluralistischen Erwägungen nicht als Differenzierungsmerkmal

gelten, das einen Ausnahmetatbestand rechtfertigt: So sind Organisationen, deren wesentliches Ziel der Kontakt und der Informationsaustausch mit politischen Entscheidern und Anspruchsgruppen ist, auch dann als Interessenvertretung im Sinne eines Lobbyregisters anzusehen, wenn sie sich z.B. weltanschaulichen, religiösen, sozialpartnerschaftlichen, oder umweltschutzbezogenen Zwecken verpflichtet fühlen.

Eine anreizgestützte, aber grundsätzlich freiwillige Verhaltensrichtlinie, wie er von Trägerverbänden des DRPR in unterschiedlicher Form bereits heute bereitgehalten wird, kann Interessenvertretern Regeln für die Wahrnehmung ihrer Tätigkeit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität vorgeben. Im verpflichtenden Lobbyregister ist die freiwillige Annahme oder Nicht-Annahme einer solchen Verhaltensrichtlinie öffentlich einsehbar zu vermerken, so dass ein starker Anreiz zur Annahme dieser Verhaltensrichtlinie besteht. Zugleich unterwirft man sich bei Annahme der Verhaltensrichtlinie der Kontrolle und Sanktionierung durch berufsständische Organe der Selbstverwaltung.

KONTAKT

Axel Wallrabenstein

Chairman MSL Germany und
Vorsitzender des Beschwerdeausschusses Politik
des Deutschen Rates für Public Relations
axel.wallrabenstein@msslgroup.com

Prof. (em.) Dr. Günter Bentele

Vorsitzender des
Deutschen Rates für Public Relations
c/o Prof. Dr. Günter Bentele
Institut für KMW, Universität Leipzig
Postfach 100920
04009 Leipzig
Tel. 0341-9735 751
Fax 0341-9735 749
E-Mail: bentele@uni-leipzig.de

getragen von
DPRG GPRA BDP de'ge'pol
Trägerverein des Deutschen
Rates für Public Relations e.V.
Oberwallstraße 24
10117 Berlin
Vorsitzender Dr. Jörg Schillinger
Stellv. Prof. Dr. Alexander Güttler
Vereinsregister Berlin VR 31817 B