Lobbyisten in Ministerien

Im Oktober 2006 wurde bekannt, dass in Bundes- und Landesministerien in großem Umfang MitarbeiterInnen von Unternehmen und Unternehmensverbänden arbeiten. Bezahlt wurden sie weiter von ihren eigentlichen Arbeitgebern, zumeist große Unternehmen und Wirtschaftsverbände. In den Ministerien aber stricken sie an den Gesetzen mit, die eigentlich ihre Firmen regulieren sollen. Sie werden in die Verwaltungsabläufe eingebunden und bekommen Einblick in interne Prozesse. So erhalten sie einen bevorzugten Zugang zur Politik und können auf diesem Wege gewonnene Informationen zum Vorteil ihrer Unternehmen nutzbar machen. Prüfungen durch den Bundesrechnungshof ergaben, dass die Lobbyisten an Gesetzen mitwirkten und sogar in Führungspositionen arbeiteten. Im Juli 2008 trat eine neue Verwaltungsvorschrift in Kraft, die den Einsatz dieser sogenannten "externen Mitarbeiter" deutlich einschränkt. Allerdings gibt es weiter Schlupflöcher und Defizite bei der Umsetzung der neuen Regeln.

Inhaltsverzeichnis

1 Das Problem 1
2 Die Kritik 2
3 Die politische Debatte und die neue Verwaltungsvorschrift 2
4 Forderungen von LobbyControl 3
5 Entwicklungen seit 2008 4
6 Übersicht: Lobbyisten in den einzelnen Ministerien 5
7 Übersicht: Lobbyisten in Ministerien nach Branchen 5
8 Übersicht: Bundesbeamte im Austausch 6
9 Weiterführende Informationen 6
10 Einzelnachweise 6

Das Problem

Das Fernsehmagazin Monitor deckte im Oktober 2006 auf, dass in Ministerien MitarbeiterInnen von Unternehmen und Unternehmensverbänden arbeiten und in der Regel von diesen weiter bezahlt werden. Über 100 Fälle sind inzwischen bekannt und in der Lobbypedia aufgelistet. Laut einer Prüfung des Bundesrechnungshofes waren externe Mitarbeiter an der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen beteiligt und nahmen zeitweilig sogar Führungsfunktionen wahr. Mehr als 60% von ihnen wurden dabei von ihrem Unternehmen oder Verband bezahlt. Sie wurden auch in Tätigkeitsfeldern eingesetzt, „die hinsichtlich ihrer politischen Bedeutung, ihres Zugangs zu internen Informationen oder ihrer Nähe zu den Interessenschwerpunkten der entsendenden Stelle eine herausgehobene Position hatten“.

Ein Teil der Fälle geht auf das Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ der Bundesregierung zurück, ein Bestandteil des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“. Dieses Regierungsprogramm wurde am 16. Juni 2004 verabschiedet. Erste Gespräche zu dem Austauschprogramm fanden im Frühjahr 2004 zwischen dem Bundesministerium des Innern und der Deutschen Bank statt.[1]

Ziel des Vorhabens sei ein langfristiger Wissenstransfer, um einen Mentalitätswechsel in der Bundesverwaltung zu erreichen, so die wohlklingende Begründung der Bundesregierung. Tatsächlich hat diese Praxis lange im Verborgenen stattgefunden und ist an vielen Stellen hoch problematisch und demokratieschädlich. Sie entpuppt sich als organisierte Verflechtung zwischen Bundesregierung, Unternehmen und (Wirtschafts)Verbänden.

→ *zur Übersicht Lobbyisten in den einzelnen Ministerien*
→ *zur Übersicht Lobbyisten in Ministerien nach Branche*

Die Kritik

Das erste offensichtliche Problem ist der Mangel an Transparenz. Erst durch intensive Recherche konnte Monitor ans Licht bringen, dass und in welchem Umfang externe Mitarbeiter in Ministerien tätig waren oder sind, während sie weiterhin von ihrem eigentlichen Arbeitgeber bezahlt werden. Fortgesetzte Nachforschungen von Monitor und anderen Medien brachten dann immer mehr Fälle zu Tage, deren Existenz die Bundesregierung nur zögerlich einräumte. Bis heute fehlen detaillierte Angaben darüber, welche Mitarbeiter aus welchen Unternehmen in der Vergangenheit zu welchen Themen tätig waren.

Doch Transparenz allein genügt nicht. Selbst wenn es eine vollständige Übersicht über externe Mitarbeiter in Ministerien gäbe, bliebe die Praxis demokratieschädlich.

Werden Ministeriums-Mitarbeiter von Unternehmen bezahlt, werden sie zu Dienern zweier Herren. Damit wird der Grundgedanke des Grundgesetzartikels 33 unterlaufen, der festschreibt, dass Staatsdiener in einem Treueverhältnis zu ihrem Dienstherren stehen sollen. Auf diese Weise wird die absurde Situation geschaffen, dass Mitarbeiter von Unternehmen und Verbänden direkt oder indirekt an den Gesetzen mitwirken, die eigentlich ihre Unternehmen regulieren sollen. Da wird sprichwörtlich der Bock zum Gärtner gemacht.

Aber es geht nicht nur um die direkte Einflussnahme auf Regierungsprozesse. Durch den Einblick in interne Abläufe, Kenntnisse vertraulicher Themen und das Knüpfen persönlicher Kontakte entstehen den entsendenden Unternehmen Vorteile, die weit über die konkrete Tätigkeit im Ministerium hinaus reichen. In diesen Genuss können, das liegt in der Natur der Sache, nur wenige kommen. Das sind – das macht auch der Überblick in unserer Datenbank deutlich – in erster Linie große Unternehmen und Wirtschaftsverbände.

Die politische Debatte und die neue Verwaltungsvorschrift

Den Enthüllungen durch Monitor folgte eine Zeit der Aufregung im Bundestag. Die Fraktionen von FDP (13.11.06), Bündnis 90/Die Grünen (04.12.06) und DIE LINKE (23.05.07) stellten kleine Anfragen an die Bundesregierung.[2][3][4] Die Antworten ließen jedoch viele Fragen offen. Sie listeten die in den Ministerien vertretenen Unternehmen und Verbände auf, aber ohne genau darzustellen, wie viele und welche MitarbeiterInnen sie in den Ministerien sitzen hatten und über welche Zeiträume. Auch die Aufgabenfelder wurden nur sehr grob und kaum aussagekräftig beschrieben. Wer also genau in den Bundesministerien saß, ob an Gesetzesvorhaben mitgearbeitet oder Einfluss auf Verwaltungsaufgaben ausgeübt wurde , blieb weitgehend unklar. Ebenso ist nicht sicher, ob die Antworten der Bundesregierung wirklich alle Fälle erfassten.

Die Bundesregierung selbst sah zunächst keinen Handlungsbedarf. Die Stellungnahmen der Bundesregierung verneinten die Mitwirkung von Teilnehmern des Austauschprogramms an Gesetzestexten. Die Austausch-Mitarbeiter seien lediglich in unteren Verwaltungsebenen tätig. Durch die „Einbindung in die hierarchischen Strukturen und der dadurch vorhandenen Kontrollmechanismen“, sei eine „Einflussnahme auf Entscheidungen […] ausgeschlossen“.[3]

→ Übersicht über Stellungnahmen von Regierung, Parteien und Experten 2006/ 2007

Mittlerweile ist klar, das externe Mitarbeiter sehr wohl an Gesetzesentwürfen und Regulierungen mitgearbeitet haben. Die Monitor-Redakteure Kim Otto und Sascha Adamek beschreiben in ihrem im Februar 2008 erschienenen Buch „Der gekaufte Staat“ exemplarisch wie in Ministerien Einfluss auf die Gesetzgebung genommen wurde.[5]

Im April 2008 legte der Bundesrechnungshof seinen lange erwarteten Bericht zu der Problematik vor. Er warnte darin vor „erhöhten Risiken von Interessenkonflikten“. Der Haushaltsausschuss des Bundestages forderte daraufhin die Bundesregierung auf, bis Ende Mai klare Regeln für externen Mitarbeiter zu entwickeln. “Einsätze in Bereichen mit dem Risiko von Interessenskonflikten” müssten ausgeschlossen werden.

Im Juni 2008 beschloss die Bundesregierung eine Verwaltungsrichtlinie für externe Mitarbeiter, die im Juli veröffentlicht wurde. Danach werden “externe Mitarbeiter” seitdem von der Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderer Rechtsetzungsakte, der Tätigkeit in Leitungs- und Kontrollbereichen sowie der Auftragsvergabe ausgeschlossen. In einem Bericht sollen die Ministerien halbjährlich jeweils zum 30.9. und 31.3. dem Haushaltsausschuss die Anzahl der externen Mitarbeiter und die sie entsendenden Stellen nennen. Zudem müssen sie den jeweiligen konkreten Einsatzbereich der Externen, die Dauer, die Form der Bezahlung sowie die vorherige Tätigkeit im entsendenden Unternehmen oder Verband berichten. Eine Veröffentlichung der Angaben über die Beschäftigung externer Mitarbeiter im Internet, wie es der Haushaltsausschuss des Bundestages angeregt hatte, erfolgt jedoch nicht. Die Öffentlichkeit bleibt somit offiziell von den Informationen ausgeschlossen. In der Praxis sind alle Berichte trotzdem bekannt geworden und in dieser Datenbank sind alle bekannten Fälle externer Mitarbeiter enthalten. Dennoch muss diese Transparenz-Verweigerung gegenüber der Öffentlichkeit beendet werden.

Die Verwaltungsvorschrift enthält zudem ein Schlupfloch: befristete Arbeitsverträge sind explizit aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgenommen. Das bedeutet, dass Lobbyisten, die kurzfristig von den Behörden bezahlt werden, aber nach Ende ihrer Leihbeamten-Tätigkeit zu ihrem früheren Arbeitgeber zurückkehren, weiterhin an Gesetzen mitschreiben können. Die Regierung will auch an dem Austauschprogramm mit der Wirtschaft festhalten. Allerdings zeigen die Berichte, dass das Interesse der Unternehmen und Verbände deutlich zurückgegangen ist, seit sie nicht mehr direkt in den Bereichen eingesetzt werden können, die die Interessen der Unternehmen und Verbände berühren.

Forderungen von LobbyControl

1. Lobbyisten raus aus den Ministerien!
Die Beschäftigung externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien muss vollständig beendet werden. Die geltende Verwaltungsvorschrift ist ein großer Fortschritt, aber auch sie enthält Lücken und wird nicht konsequent umgesetzt. Am besten wäre es deshalb, externe Mitarbeiter ganz zu verbieten. Als Minimalvariante sollten zumindest befristete Verträge mit erfasst werden und die Regeln z.B. zur Begrenzung der Zeitdauer strikt umzusetzen.

2. Offenlegung aller Informationen!
Die Bundesregierung muss alle Informationen über die Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien lückenlos offenlegen. Dies gilt auch für die bisher unaufgeklärten Altfälle aus der Zeit vor der Verwaltungsvorschrift. Wann genau haben sie an welchen Themen gearbeitet? Haben sie an Gesetzen oder staatlichen Verordnungen mitgewirkt? Außerdem sollte der Bericht über externe Mitarbeiter der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

3. Transparente und demokratische Wege zu externem Sachverstand!
Externer Sachverstand soll stattdessen auf demokratischem Weg eingeholt werden, z.B. über Anhörungen oder andere Beteiligungsverfahren, die einen gleichberechtigten und offenen Zugang aller gesellschaftlicher Interessen ermöglichen. Der Austausch zwischen Regierung und Gesellschaft ist sinnvoll, aber er kann nicht durch die einseitige Entsendung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus Unternehmen und (Wirtschafts) Verbänden in die Ministerien erfolgen.

Entwicklungen seit 2008

- **16. Oktober 2008**: Der erste Bericht zum Einsatz externer Mitarbeiter in Ministerien und Bundesbehörden der Bundesregierung liegt inzwischen vor. LobbyControl kritisiert, dass der Bericht nicht vollständig ist - was das Innenministerium inzwischen eingeräumt hat. Außerdem zeigt der Bericht, dass die Bundesregierung ihre im Juli in Kraft getretene neue Richtlinie zum Einsatz “externer Mitarbeiter” nicht strikt umsetzt. In mehreren Fällen arbeiten Unternehmensvertreter weiterhin in Bereichen mit, die unmittelbar die Geschäftsinteressen ihrer Unternehmen betreffen, z.B. BASF im Bereich Anlagensicherheit, die DZ-Bank zu Finanzmarktfragen oder neu die Berliner Wasserbetriebe im Referat "Wasser; Energie; Stadtentwicklung" im Entwicklungsministerium. Mehr in einer LobbyControl-Kurzanalyse. Eine Übersicht über die Fälle finden Sie hier als pdf-Datei.

- **16. April 2009**: Das Innenministerium hat dem Bundestag den zweiten Bericht über die Beschäftigung „Externer Mitarbeiter“ in den Bundesministerien vorgelegt. Der Bericht zeigt, dass sich unser Einsatz gegen diese Praxis gelohnt hat: Zwar gibt es weiterhin von privaten Stellen entsandte Mitarbeiter/innen in den Ministerien. Doch ist ihre Zahl seit Inkrafttreten der Verwaltungsrichtlinie, die die Dauer und Einsatzbereiche einschränkt, zurück gegangen. Insbesondere Unternehmen und Wirtschaftsverbände scheinen das Interesse zu verlieren, seit sie nicht mehr an Gesetzen mitschreiben dürfen.

  Zugleich haben wir bei unserer Auswertung erneut Unregelmäßigkeiten festgestellt. So sind drei Fälle aus dem ersten Bericht von September 2008 in dem neuen Bericht nicht mehr zu finden, obwohl ihre Mitarbeit im Ministerium laut erstem Bericht im neuen Berichtszeitraum weiter lief. Umgekehrt wird im neuen Bericht ein Mitarbeiter des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt im Gesundheitsministerium gelistet, der schon im August 2008 dort tätig war und demnach im ersten Bericht hätte aufgeführt werden müssen. Unklar bleibt außerdem, ob nicht Schlupflöcher genutzt werden: Von der Regulierung und Berichtspflicht werden befristete Arbeitsverhältnisse und Beratungsverträge nicht erfasst. Mehr Details zu dem Bericht im LobbyControl-Blog.

- **Oktober 2009**: Das Innenministerium hat dem Bundestag den dritten Bericht über „Externe Mitarbeite“ vorgelegt. Der Bericht zeigt, dass in den Ministerien nur noch wenige Mitarbeiter von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden tätig sind. Das ist eine erfreuliche Entwicklung. Problematisch bleibt die intransparente Praxis. Der Bericht ist eigentlich nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, sondern nur für die zuständigen Ausschüsse des Bundestages und erfasst nur einen Teil des Problems: befristete Verträge, Werkverträge oder Beratungsverträge werden weiterhin nicht offen gelegt.

Wiederum gibt es in diesem Bericht Unregelmäßigkeiten. So meldete die Bundesregierung zwei Fälle des Robert-Koch-Institut nach, die bis ins Jahr 2006 zurückgehen. Zudem wird die Verwaltungsvorschrift für externe Mitarbeiter lax gehandhabt. Der vorgesehene Zeitraum von 6 Monaten für Externe wird auch bei den neuen Fällen meist überschritten. Eine detaillierte Auswertung können Sie im LobbyControl-Blog nachlesen. Dort finden Sie auch eine Übersicht der neuen Fälle als Pdf-Datei.

- Die Übersicht über die Berichte Nr. vier bis sechs folgt noch.

- **7. April 2011**: Der Bundestag diskutiert einen Antrag der SPD, die Verwaltungsvorschrift für externe Mitarbeiter zu verschärfen. Die SPD fordert, u.a. dass befristete Verträge mit erfasst werden, die Transparenzberichte des Innenministeriums im Internet zu veröffentlichen und in der Umsetzung die Obergrenze des Einsatzes externer Personen auf sechs Monate tatsächlich einzuhalten. Die Regierungsfraktionen äußerten sich aber ablehnend und passiert ist seitdem nichts.[6]

- **September 2011**: Der siebte Bericht zum „Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung“ für das erste Halbjahr 2011 ist erschienen. Darin wird u.a. der Einsatz eines Referatsleiters des Verbandes der Ersatzkassen (vdek) dokumentiert: Er war bis Ende September im Gesundheitsministerium, wo er u.a. am Entwurf des Versorgungsgesetzes arbeitete. Insgesamt setzt sich der Trend fort, dass weniger "externe Mitarbeiter" aus Privatunternehmen, dafür aber mehr aus "bundesnahen" Einrichtungen kommen. Wir dokumentieren alle Fälle in einer Übersichtsdatei (pdf)

Übersicht: Lobbyisten in den einzelnen Ministerien

→ im Auswärtigen Amt
→ im Bundeskanzleramt
→ im Bundesministerium für Arbeit und Soziales
→ im Bundesministerium für Bildung und Forschung
→ im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
→ im Bundesministerium der Finanzen
→ im Bundesministerium für Gesundheit
→ im Bundesministerium des Innern
→ im Bundesministerium der Justiz
→ im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
→ im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
→ im Bundesministerium für Verteidigung
→ im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
→ im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
→ im Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
→ in obersten Bundesbehörden; genauer Einsatzort unbekannt

Übersicht: Lobbyisten in Ministerien nach Branchen

→ zur Übersichtsseite: Lobbyisten in Ministerien nach Branchen

→ Chemie und Pharma
→ Energie und Wasser
→ Finanzen
→ Gewerkschaften
→ Kommunikation und Elektronik
→ Soziales
→ Stiftungen & Denkfabriken
→ Unternehmensberatung
→ Verkehr
→ Versicherung
→ Weitere Wirtschaftsverbände
→ Weitere Dienstleister und Normung
→ Sonstiges

Übersicht: Bundesbeamte im Austausch

Im Rahmen des Personalaustauschprogramms gibt es für Bundesbeamten die Möglichkeit in Unternehmen oder Verbänden zu arbeiten. Die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Grünen im Dezember 2006 machte auf vier Fälle aufmerksam, bei denen Bundesbeamte in Unternehmen oder Verbänden arbeiten. Die bisher bekannten Fälle werden auf der folgenden Seite aufgelistet.

→ zur Übersichtsseite: Bundesbeamte im Austauschprogramm

Weiterführende Informationen

Einzelnachweise

1. ↑ Hertie School of Governance 2006: Personalaustauschprogramm Öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft. Evaluationsbericht (pdf)
2. ↑ Antwort der Bundesregierung (pdf) auf kleine Anfrage der FDP-Fraktion zu "'Monitor' – Bericht über eine neue Art von Lobbyismus in Bundesministerien", Drucksache 16/3395, 13.11.2006. Abgerufen am 13. Juli 2011
3. ↑ [3,03,1] Antwort der Bundesregierung (pdf) auf kleine Anfrage der Grünen-Fraktion zu "Mitarbeit von Beschäftigten von Verbänden und Wirtschaftsunternehmen in Bundesministerien und in nachgeordneten Bundesbehörden", Drucksache 16/3727, 04.12.2006. Abgerufen am 13. Juli 2011
4. ↑ Antwort der Bundesregierung (pdf) auf kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE zum Thema "Institutionalisierter Lobbyismus", Drucksache 16/5406, 23.05.2007. Abgerufen am 13. Juli 2011
5. ↑ Adamek, Sascha/ Otto,Kim (2008): Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Verlag Kiepenheuer & Witsch
6. ↑ siehe das Protokoll der Sitzung (pdf, TOP 6). Zu der Debatte über ein Lobbyregister gibt es eine ausführliche Analyse im LobbyControl-Blog