

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 bis heute 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	4
5 Offizielle Berichte über den Einsatz externer Personen 2008-2015	5
6 Übersicht: Bundesbeamte im Austausch	6
7 Aktuelle Informationen aus der Welt des Lobbyismus	7
8 Einzelnachweise	7

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.

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.

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 Dienstherrn 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.^{[1][2][3]} 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“.^[2]

Mittlerweile ist klar, dass 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.

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 externe 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 Rechtssetzungsakte, 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.

Am 7. April 2011 diskutierten die Abgeordneten im Bundestag 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 Regierungsfractionen äußerten sich aber ablehnend, sodass der Antrag nicht angenommen wurde.^[4]

Die Große Koalition griff das Thema im Koalitionsvertrag vom 14. Dezember 2013 auf und versprach: "Wir erhöhen die Transparenz beim Einsatz externer Personen in der Verwaltung".

Am 3. April 2014 wurde im Haushaltsausschuss ein Beschluss gefällt, wonach externe Mitarbeiter nur noch im für den Wissenstransfer erforderlichen Umgang eingesetzt werden. Zugleich wurde die Bundesregierung aufgefordert zu prüfen, inwieweit Berichte über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung künftig der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden können.^[5]

Am 2. April 2014 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages eine Umstellung des Berichtszeitraumes auf einen jährlichen Berichtszeitraum beschlossen. Die Bundesregierung berichtet nun jährlich jeweils zum 30. September über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung. Außerdem werden die Berichte auf der Internetseite des Bundesministeriums für Inneres (BMI) veröffentlicht.

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 und die Regeln, z.B. zur Begrenzung der Zeitdauer, strikt umgesetzt werden.

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.

Offizielle Berichte über den Einsatz externer Personen 2008-2015

- **Vierzehnter Bericht (2. Halbjahr 2014 und 1. Halbjahr 2015):** Die Anzahl externer Personen in der Bundesverwaltung ist deutlich zurückgegangen. Für den Zeitraum Juli 2014 bis Juni 2015 wurden lediglich 40 Personen gemeldet. In neun Fällen handelt es sich um Personalaustausch. Bei den gemeldeten Fällen wird die Einsatzdauer von 24 Monaten nicht überschritten. Bei der Mehrheit der neuen Fälle liegt die Einsatzdauer bei einem bis 12 Monate, die Dauer von 6 Monaten überwiegt.
- **Dreizehnter Bericht (1. Halbjahr 2014):** Gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum ist die Zahl externer Personen in der Bundesverwaltung leicht gestiegen. Während im zweiten Halbjahre 2013 39 externe Personen in Bundesministerien beschäftigt waren, stieg deren Zahl auf 42 im ersten Halbjahr 2014. Erneut sank die Zahl der von Wirtschaftsunternehmen entsandten Personen auf nun 7 Stellen. Die Überschreitung der Einsatzdauer von 6 Monaten scheint unterdessen zur Regel zu werden. Wir dokumentieren alle Fälle in einer [Überblickstabelle](#) (pdf)
- **Zwölfter Bericht (2. Halbjahr 2013):** Wie im Elften Bericht sind weiterhin 39 externe Personen in der Bundesverwaltung zu verzeichnen. Die im Vorbericht angestiegenen Wirtschaftsunternehmen bei den entsendenden Stellen sind im aktuellen Bericht leicht rückläufig (von zehn auf neun Fälle). Weiterhin überschreitet die Dauer des Einsatzes sehr häufig die angesetzten 6 Monate. Wir dokumentieren alle Fälle in einer [Überblickstabelle](#) (pdf)
- **Elfter Bericht (1. Halbjahr 2013):** Der Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung ist im Vergleich zum Vorjahr erheblich gesunken: Waren im neunten Bericht noch 62 und im zehnten Bericht 48 Fälle ausgewiesen, ist die Zahl der externen Personen im ersten Halbjahr 2013 auf 39 gesunken. Allerdings ist bei den entsendenden Stellen ein Anstieg der Wirtschaftsunternehmen von fünf auf zehn Fälle zu verzeichnen. Wir dokumentieren alle Fälle in einer [Überblickstabelle](#) (pdf)
- **Zehnter Bericht (2. Halbjahr 2012):** Die Anzahl externer Mitarbeiter geht weiter zurück auf 48 Personen, davon zehn neu Eingesetzte. Die Dauer des Einsatzes überschreitet weiterhin sehr häufig die angesetzten 6 Monate. Wir dokumentieren alle Fälle in einer [Überblickstabelle](#) (pdf)
- **Neunter Bericht (1. Halbjahr 2012):** Der neunte Bericht zeigt, dass die Zahl externer Mitarbeiter leicht rückläufig ist. Von ehemals 72, sind mittlerweile nur noch 62 externe Mitarbeiter in der Bundesverwaltung beschäftigt. Davon stammen 10 aus Wirtschaftsunternehmen oder Wirtschaftsverbänden. Der bereits am 1.10.2009 eingestellte Mitarbeiter des [Bundesverbands der Deutschen Industrie \(BDI\)](#) bleibt auch weiterhin bis zum 30.09.2013 im Auswärtigen Amt beschäftigt. Darüber hinaus stellte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) einen neuen Mitarbeiter des [Vereins Deutscher Ingenieure e. V. \(VDI\)](#) ein. Dieser betreute bis zum 01. November 2012 den Nano-Truck des BMBF. Wir dokumentieren alle Fälle in einer [Überblickstabelle](#) (pdf)
- **Achter Bericht (2. Halbjahr 2011):** Der Bericht weist u.a. zwei Mitarbeiter des [Bundesverbands der Deutschen Industrie \(BDI\)](#) aus, die im Auswärtigen Amt und im Entwicklungsministerium eingesetzt werden. Der BDI-Mitarbeiter im Auswärtigen Amt soll sich mit folgenden Themen beschäftigen: "Investitionsgarantien, Organisation von Projekten der Außenwirtschaftsförderung und der strukturellen Verbesserung der Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden". Wir dokumentieren alle Fälle in einer [Überblickstabelle](#) (pdf)

- **Siebter Bericht (1. Halbjahr 2011):** 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.
- Eine Übersicht über die **Berichte Vier bis Sechs** wurde bisher noch nicht angefertigt.
- **Dritter Bericht (01.02.2009 - 30.06.2009):** Das Innenministerium hat dem Bundestag den dritten Bericht über „Externe Mitarbeiter“ vorgelegt. Der Bericht zeigt, dass in den Ministerien nur noch wenige Mitarbeiter von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden tätig sind. Der Bericht ist eigentlich nicht für die Öffentlichkeit bestimmt, sondern nur für die zuständigen Ausschüsse des Bundestages und erfasst zudem nur einen Teil der externen Mitarbeiter in der Bundesverwaltung: Mitarbeiter mit befristeten Verträgen, Werkverträgen oder Beratungsverträgen werden weiterhin nicht offen gelegt. Wiederum sind Unregelmäßigkeiten festzustellen: So meldete die Bundesregierung zwei Fälle des Robert-Koch-Institut nach, die bis ins Jahr 2006 zurückgehen. Zudem wird die Verwaltungsvorschrift für externe Mitarbeiter nicht konsequent umgesetzt. Der vorgesehene Zeitraum von 6 Monaten für Externe wird auch bei den neuen Fällen meist überschritten.
- **Zweiter Bericht (01.09.2008-31.01.2009):** 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.
- **Erster Bericht (01.01.2008-31.08.2008):** 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.

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.

Aktuelle Informationen aus der Welt des Lobbyismus

Newsletter

Bluesky

Facebook

Instagram

Einzelnachweise

1. ↑ [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
2. ↑ ^{2,02,1} [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
3. ↑ [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
4. ↑ siehe das [Protokoll der Sitzung](#) (pdf, TOP 6). Zu der Debatte über ein Lobbyregister gibt es eine [ausführliche Analyse im LobbyControl-Blog](#)
5. ↑ Vgl. Christina Deckwirth: "[Mehr Transparenz bei Leihbeamten. Haushaltsausschuss beschließt: Bundesregierung soll mehr Transparenz für externe Mitarbeiter in Ministerien schaffen](#)", in: LobbyControl.de (03.04.2014)