



Stellungnahme von LobbyControl e.V.

zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Bundestages am 15. Juni 2009 zum Thema „Transparenz“

Kontakt:

LobbyControl e.V.
Friedrichstr. 63
50676 Köln
0221 / 169 65 07
www.lobbycontrol.de

Heidi Klein: h.klein@lobbycontrol.de

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflussstrategien in Deutschland und der EU aufklärt. Wir wollen Impulse liefern für Transparenz, eine demokratische Kontrolle und klare Schranken der Einflussnahme auf Politik und Öffentlichkeit. LobbyControl kombiniert aktuelle Recherchen, wissenschaftliche Hintergrundanalysen und Kampagnenarbeit. Wir berichten über Denkfabriken, wirtschaftsnahe Kampagnen und Verzerrungen in den Medien, über Netzwerke und koordiniertes Lobbying hinter den Kulissen. Diese Recherchen und Informationen dienen dazu, Einflussnahmen offen zu legen und BürgerInnen zu helfen, sie zu erkennen und ihren eigenen Positionen Gehör zu verschaffen.

Vorwort

Lobbyisten nehmen immer stärker Einfluss auf Politik und Öffentlichkeit. In Berlin arbeiten schätzungsweise 5.000 Lobbyisten, in Brüssel wird ihre Zahl auf 15.000 bis 20.000 geschätzt. Ihre Aufgabe ist die gezielte Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Dass Interessengruppen ihre Anliegen zu Gehör bringen und ihre Wünsche und Bedenken in die politische Entscheidungsfindung einbringen, ist legitim. Meinungs- und Koalitionsfreiheit sind zentrale demokratische Grundrechte. In seiner heutigen Ausprägung bringt der Lobbyismus jedoch die Demokratie in Bedrängnis.

Das von Lobbyisten und teilweise der Politikwissenschaft bemühte Idealbild des Lobbyismus setzt darauf, dass Lobbyisten wichtige Informationen für die Politik liefern und durch den Wettstreit verschiedener Interessen demokratische Willensbildung ermöglicht wird. Dieses pluralistische Bild von Interessenvermittlung greift jedoch zu kurz. In der Realität sind Interessenvertretung und Lobbyismus von Anfang an durch gesellschaftliche Machtungleichgewichte geprägt. Es gibt ein deutliches Übergewicht an finanziellen und personellen Ressourcen auf Seiten von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und ihnen nahe stehenden Denkfabriken. Schwächer repräsentierte Interessen geraten so leicht unter die Räder. Die-

se Problematik wird verschärft durch den häufig einseitigen Zugang von Lobbyisten zur Politik und durch den Einsatz verdeckter und manipulativer Methoden. Lobbyisten selbst stehen nicht gerne in der Öffentlichkeit, der Lobbyismus zeichnet sich gerade durch seinen informellen Charakter aus. Deshalb ist es dringend nötig, dem Lobbyismus Schranken zu setzen und für mehr Transparenz zu sorgen – auch wenn damit nicht alle Probleme und grundlegenden Machtungleichgewichte gelöst werden können.

LobbyControl fordert daher (Kurzfassung):

1) bezugnehmend auf BT-Drucksachen 16/8453 und 16/13174:

Die Einführung eines verpflichtenden Lobbyisten-Registers, in dem Lobbyisten ihre Auftraggeber und Kunden, ihre Finanzquellen und Budgets sowie die Themen ihrer Lobbyarbeit offen legen müssen. Denkfabriken, PR-Agenturen und Anwaltskanzleien und andere Firmen, welche einer Lobbytätigkeit nachgehen, müssen sich ebenfalls registrieren.

2) bezugnehmend auf BT-Drucksachen 16/677, 16/846 und 16/948:

Eine dreijährige Karenzzeit für die Kanzlerin, die Minister, Staatsminister, parlamentarische und beamtete Staatssekretäre sowie Referatsleiter. Innerhalb dieser Karenzzeit muss ein Wechsel in Lobbytätigkeiten generell, also nicht nur im Bereich der zuvor bearbeiteten Fachgebiete, verboten sein. Dabei darf dieses Verbot nicht durch den Verzicht auf Beamten- oder sonstiger Rentenbezüge zu umgehen sein.

3) bezugnehmend auf BT-Drucksachen 16/8762 und 16/9484 sowie A Drs. 16(4)481 und 16(4)579:

Eine vollständige Beendigung des Einsatzes Externer MitarbeiterInnen in der Bundesverwaltung. Die diesbezügliche Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von externen Mitarbeitern in der Bundesverwaltung schränkt die Praxis zwar ein; sie löst das Problem von einseitigem Zugang und Insiderwissen jedoch nicht vollständig und lässt mit der Nichterfassung befristeter Verträge ein großes Schlupfloch. Zudem enthielten beide bisherigen Berichte Fehler, die erst durch Hinweise von LobbyControl korrigiert wurden. Es fehlt also offenbar an Sorgfalt und Kontrolle bei der Berichterstattung. Deshalb sollten die Berichte für die Öffentlichkeit zugänglich im Internet veröffentlicht und im Bundestag intensiver geprüft und diskutiert werden.

Erläuterung der Positionen

1) Verpflichtendes Lobbyistenregister

Aktualität: Verdeckte PR bei der Bahn – ein Fall für ein Lobbyregister

Der aktuelle Skandal um die verdeckte PR-Arbeit der Deutschen Bahn AG führt die Notwendigkeit verpflichtender Transparenzregeln deutlich vor Augen. Nur durch Zugang zu Insiderinformationen war es LobbyControl gelungen, die verdeckte PR zu enthüllen. Nun versuchen die beteiligten Agenturen und Denkfabriken in aller Eile, die Spuren zu verwischen, Seiten im Internet zu löschen und stehen für Fragen nicht zur Verfügung. Auch die Bahn weigert sich bisher, den Bericht der externen Prüfung durch KPMG offen zu legen. Verpflichtende und sanktionsbewehrte Transparenzvorschriften hätten die Schwelle für solche manipulativen Einflussnahmen erheblich höher gelegt und würden nun eine Handhabe liefern, die Beteiligten zur Verantwortung zu ziehen.

PR-Skandal der Bahn – Hintergrundinformation

Die Deutsche Bahn AG ließ 2007 verdeckte PR-Aktivitäten durchführen. Mit einem Auftragsvolumen von 1,3 Mio. Euro wurde die Lobby-Agentur „European Public Policy Advisers GmbH“ (EPPA) betraut, die wiederum die Denkfabrik berlinpolis e.V. mit PR-Maßnahmen beauftragte. Berlinpolis griff 2007 massiv in die Debatte um die Bahnprivatisierung ein – ebenso in den Tarifkonflikt zwischen der Bahn und der Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL). Insbesondere publizierte die Denkfabrik mehrere Meinungsumfragen zur Bahnprivatisierung und zum GDL-Streik, die zu bahnfreundlichen Ergebnissen führten und so in den Medien aufgegriffen wurden. Auch die Webseite „zukunftmobil“ (zurzeit gesperrt) wird von Berlinpolis betrieben. In der Vergangenheit hat die Denkfabrik auf direkte Nachfragen Beziehungen zur Deutschen Bahn AG stets bestritten.

Papier von LobbyControl dazu unter:
www.lobbycontrol.de/blog/wp-content/uploads/die-verdeckte-einflussnahme-der-deutschen-bahn.pdf

Freiwilligkeit ist der falsche Ansatz

Eine freiwillige Registrierung würde im PR-Fall der Bahn nicht weiter führen. Dass Freiwilligkeit an dieser Stelle der falsche Ansatz ist, zeigen auch die Erfahrungen in Brüssel. Dort führte die EU-Kommission im Juni 2008 ein freiwilliges Lobbyistenregister ein. Eine kürzlich veröffentlichte Studie zeigt, dass sich bisher nur etwa 23% der in Brüssel ansässigen Lobbyorganisationen re-

gistriert haben ¹. Nach einer Umfrage von EurActiv haben auch über 50% der Verbände und Beratungsagenturen sowie über 40 % der Unternehmen gar nicht vor, sich in das freiwillige Register einzutragen. ²

Verpflichtendes und sanktionsbewehrtes Register möglich

In Washington wird bereits seit 1995 ein verpflichtendes Lobbyistenregister geführt (ebenso in vielen US-Bundesstaaten und in Kanada). Alle Personen, die als In-House-Lobbyisten oder für Agenturen und Rechtsanwaltskanzleien Lobbyarbeit betreiben, müssen namentlich registriert werden. Alle Akteure müssen Angaben zu ihren Lobbyausgaben in Schritten von 10.000 US-\$ machen und angeben, zu welchen Gesetzesvorhaben sie arbeiten. Diese Angaben müssen alle drei Monate aktualisiert werden. Verpflichtende Register gibt es in Europa bereits in Litauen (seit 2001), Polen und Ungarn (seit 2006); weitere sind in der Planung oder Diskussion in Großbritannien, Italien, Irland, Frankreich, Bulgarien, Finnland und Rumänien.

Es ist an der Zeit, auch in Deutschland ein ernstzunehmendes Lobbyistenregister einzuführen.

Die Verbändeliste des Bundestages ist kein Lobbyistenregister

Die seit 1972 bestehende Verbändeliste, die häufig fälschlicherweise als Lobbyliste angesehen wird, ist kein Ersatz. Da sie auf Verbände beschränkt ist, erfasst sie einen großen Teil der Lobbyakteure - Unternehmen, PR-Agenturen, Denkfabriken, Anwaltskanzleien und selbständige Lobbyisten – gar nicht. Weiterhin enthält sie keinerlei Finanzdaten, die für umfassende Transparenz jedoch unverzichtbar sind. Auch die Namen der Einzellobbyisten und ihre Auftraggeber (bzw. Kunden) werden nicht benannt. Die Registrierung ist freiwillig und auch für die Einladung zu Anhörungen keine zwingende Voraussetzung.

Begründung und Ausgestaltung

Begründung:

- Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu wissen, welche Akteure in wessen Interesse und mit welchem Budget Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen suchen.
- Ein Lobbyistenregister hilft, irreführende Lobby-Strategien aufzudecken. Anhand des Bahn-PR-Skandals lässt sich deutlich feststellen, dass es drin-

¹ Siehe die Studie „The Commission’s Lobby Register One Year On: Success or Failure?“ von ALTER-EU, www.alter-eu.org/en/system/files/publications/register-assessment-after-one-year.pdf

² Siehe: www.euractiv.com/25/images/Presentation_ECPC.pdf

gend eines verpflichtenden Lobbyregisters bedarf, das nicht nur Verbände erfasst, sondern für Unternehmen und freie Lobbyisten ebenso gilt wie für Anwaltskanzleien, Denkfabriken wie berlinpolis und Lobby-Agenturen wie EPPA.

- Ein Lobbyistenregister erlaubt zudem, Verflechtungen oder Interessenskonflikte besser zu erkennen, z.B. wenn ehemalige oder aktuelle Entscheidungsträger oder Berater zugleich als Lobbyisten registriert sind.
- Zugleich ist festzuhalten, dass ein Register nicht die Machtungleichgewichte zwischen verschiedenen Interessengruppen ausbalancieren kann und insofern nicht alle problematischen Auswirkungen des Lobbyismus behebt.

Zur Ausgestaltung des Registers:

- Das Lobbyistenregister sollte als Online-Datenbank für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Die Datenbank sollte nach verschiedenen Kriterien durchsuchbar und sortierbar sein sowie herunterladbar, um weitere Analysen zu ermöglichen. Eine Online-Datenbank (statt einer reinen Liste wie die Verbändeliste) erlaubt durch ein nutzerfreundliches Interface auch eine einfache Eingabe der Daten und reduziert den Arbeitsaufwand sowohl für die Lobbyisten, die sich registrieren, als auch für die zuständige öffentliche Institution.
- Die Registrierung sollte für alle Lobbyisten verpflichtend sein, die über gewissen Finanz- oder Zeit-Schwellenwerten liegen. Damit soll sichergestellt werden, dass Bürgerinnen und Bürger, kleine Unternehmen oder Organisationen sich weiterhin ohne Verwaltungsaufwand jederzeit politisch zu Wort melden können. Nur wenn die Lobbyarbeit einen großen Teil ihrer Arbeit ausmacht, müssen sie sich registrieren. Die genauen Schwellenwerte können noch diskutiert werden. In den USA werden Personen erfasst, die über einen Zeitraum von 3 Monaten mehr als 20% ihrer Arbeitszeit für ihren Arbeitgeber oder Kunden mit Lobbytätigkeiten verbringen. Der finanzielle Schwellenwert ist 2.500 US\$ für einen einzelnen Kunden (im Falle einer Lobbyagentur) bzw. insgesamt 10.000 US\$ Lobby-Ausgaben über drei Monate (bei Verbänden oder anderen Lobbygruppen).
- Das Lobbyistenregister sollte für alle Arten von Lobby-Akteuren gelten, auch für Anwälte, soweit sie Lobbyarbeit betreiben, oder Denkfabriken. Gerade bei steuerbegünstigten Denkfabriken und Stiftungen ist mehr finanzielle Transparenz nötig.

Diese Angaben soll das Transparenzregister enthalten:

Für Firmen, die Lobby-Dienstleistungen anbieten, wie Lobby-Agenturen oder teilweise (Wirtschafts)Kanzleien

- die Namen der Kunden, für die sie arbeiten
- die jeweiligen Themen und Budgets pro Kunden
- die Namen der Lobbyisten, die für die jeweiligen Kunden arbeiten.

Für Verbände, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmensrepräsentanzen, Denkfabriken oder andere Organisationen, die eigene Lobbyarbeit betreiben:

- die Themen, zu denen sie Lobbyarbeit betreiben
- die Namen der Mitarbeiter, die diese Lobbyarbeit betreiben
- die Lobby-Ausgaben nach Themenfeldern
- Das jährliche Einkommen der Organisation mit Angabe der verschiedenen Einkommensquellen

Die Budgets bzw. Lobby-Ausgaben sollen in Schritten von 10.000 Euro angegeben werden. Alle Angaben sollen regelmäßig aktualisiert werden, vorzugsweise alle drei Monate.

Kontrolle:

- Das Register sollte durch eine öffentliche Institution kontrolliert werden. Die Aufgabe könnte an bestehende Institutionen angegliedert werden wie den Bundesrechnungshof oder den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit.
- Die Kontrollinstanz soll sicherstellen, dass alle (dazu verpflichteten) Lobbyisten sich registrieren und ihre Angaben regelmäßig aktualisieren. Notwendige Kompetenzen der Kontrollinstanz:
 - Kontrolle von Eintragungen (stichprobenartig)
 - Eigenständig Untersuchungen einleiten bei Verdachtsfällen
 - Externen Beschwerden nachgehen
 - Veröffentlichen von regelmäßigen Berichten über die Umsetzung und den Erfolg des Transparenzregisters sowie von Empfehlungen zur Verbesserung des Systems
- Jede Bürgerin und jeder Bürger sowie juristische Personen sollen Beschwerde einreichen können, z.B. bei Verdachtsfällen, dass Angaben unvollständig oder falsch sind oder dass sich Lobbyisten nicht registriert haben, obwohl sie es müssten.
- Die Beschwerden und die Untersuchungsergebnisse sollen öffentlich gemacht werden (nach Ablauf des Verfahrens). Sowohl der Beschwerdeführer als auch die betroffenen Lobbyisten sollen eine Überprüfung der Entscheidung beantragen können.

Sanktionen:

- Es muss klare Anreize und Sanktionen geben.
- Die Sanktionen sollten abgestuft sein, je nach Fehlverhalten. Im ersten Schritt sollte es stets eine Aufforderung zur Korrektur/ Ergänzung der Angaben im Register geben. Im weiteren Verlauf können verschiedene Instrumente zum Einsatz kommen: Veröffentlichen von Fehlverhalten, Geldstrafen bis zu strafrechtlichen Sanktionen bei besonderer Schwere.

Kosten und Verwaltungsaufwand:

Unserer Einschätzung nach wäre die Einrichtung eines Lobbyisten-Registers mit relativ wenig Aufwand verbunden. Die Erfahrungen aus den USA zeigen, dass man mit 200.000 US-\$ ein gutes System einrichten kann. Die Kosten dürften angesichts der IT-Entwicklung eher gesunken sein. Zudem verwaltet die Bundestagsverwaltung in Deutschland bereits die bestehende Verbände-liste. Wenn das neue Register von Anfang an internetbasiert aufgebaut ist, dürften sowohl der Aufwand für die öffentliche Verwaltung als auch für die Lobbyisten gering sein. Letztere können dann ihre Daten über eine vorgegebene Eingabemaske selbst eingeben (das Interface sollte entsprechend benutzerfreundlich und mit Hilfefunktion gestaltet werden).

2) Karenzzeit beim Wechsel von politischem Amt in Lobby-Tätigkeit

LobbyControl fordert eine dreijährige Karenzzeit für die Kanzlerin, die Minister, Staatsminister, parlamentarische und beamtete Staatssekretäre sowie Referatsleiter. Innerhalb dieser Karenzzeit muss ein Wechsel in Lobbytätigkeiten generell, also nicht nur im Bereich der zuvor bearbeiteten Fachgebiete, verboten sein. Dabei darf dieses Verbot nicht durch den Verzicht auf Beamten- oder sonstiger Rentenbezüge zu umgehen sein.

Zur Begründung:

- Durch das Anwerben ehemaliger Entscheidungsträger sichern sich Interessengruppen Insiderwissen über politische Prozesse sowie einen privilegierten Zugang zur Politik.
- Dies kommt vor allem finanzstarken Akteuren zugute, die ehemaligen Spitzenpolitikern attraktive Jobs anbieten können.
- Nicht zuletzt besteht die Gefahr, dass Entscheidungsträger schon während ihrer Amtszeit durch die Aussicht auf spätere lukrative Jobs in ihren Entscheidungen beeinflusst werden. Bereits der öffentliche Verdacht, dass Entscheidungen durch den Blick auf spätere Verdienstmöglichkeiten beeinflusst wurden, schädigt die Demokratie und das Vertrauen in demokratische Prozesse.

Ehrenkodex und Anzeigepflicht nicht ausreichend

Ein Ehrenkodex (siehe Antrag der Grünen, BT-Drs. 16/948) erfasst das Problem schon begrifflich nur schlecht, denn es geht nicht nur um individuelles Fehlverhalten oder "Ehre", sondern um strukturellen Einfluss finanzstarker Interessengruppen oder Unternehmen. Zudem scheinen sich die betreffenden Politiker bei den bisherigen Wechseln auch nicht allzu sehr um ihre Ehre gesorgt zu haben, wenn man die öffentlichen Empörung betrachtet, die sie einfach ignoriert und ausgesessen haben. Eine Anzeigepflicht (siehe Antrag der FDP, BT-Drs. 16 / 677) führt zwar möglicherweise zu größerer Transparenz, erlaubt aber im Kern die unveränderte Fortsetzung der bisherigen Praxis. Die Erfahrung zeigt, dass die für Beamten geltende ähnlich gefasste Regelung, die somit auch für beamtete Staatssekretäre gilt, nicht oder nur sehr lax angewendet findet (Bsp. Wechsel von Caio Koch-Weser vom BMF in den erweiterten Vorstand der Dt. Bank wurde bedenkenlos akzeptiert; Wechsel von Volker Halsch aus dem BMF zur Telekom Tochter Vinto nach vorheriger Aufsichtsrats­tätigkeit bei der Telekom wurde nach einem Jahr Sperrfrist gestattet).

Beschränkung auf früheren Tätigkeitsbereich verkennt Ausmaß der Problematik

Ein eng auf die früheren Tätigkeitsbereiche beschränktes Verbot würde das Ausmaß der Problematik verkennen. Denn es geht nicht nur um direkte Vorteilsgewährung während der politischen Amtszeit, die nach deren Ende mit einem lukrativen Job belohnt werden. Mindestens ebenso bedeutend ist der privilegierte Zugang zu Entscheidungsträgern und Insiderwissen, über die frisch ausgeschiedene Minister oder Staatssekretäre auch in Bereichen verfügen, in denen sie nicht unmittelbar tätig waren.

Daher kann nur eine verpflichtende und umfassende Regulierung die Verfestigung und Vertiefung der privilegierten Position von ökonomisch potenten Interessengruppen und Unternehmen bremsen. Nach drei Jahren dürften die aus fachlichen und geschäftlichen Gründen entwickelten persönlichen Kontakte deutlich abgeschwächt sein, weil Manager und Amtsträger sich in dieser Zeit anderen und neuen Personen zuwenden müssen.

Unabhängiges Gremium nötig

Es muss ein unabhängiges Gremium geschaffen werden, das die Tätigkeiten ausscheidender Regierungsmitglieder und ihrer oberen Ministerialebene während der Karenzzeit überwacht (ggf. zu Koppeln an die Überwachung des Lobbyistenregisters).

Zur Zeit entscheidet bei aus dem Dienst scheidenden Beamten die letzte oberste Dienststelle – also der ehemalige Vorgesetzte oder dessen Nachfolger – über die Aufnahme einer neuen Tätigkeit. Würde die Regelung auf die Minister und parlamentarischen Staatssekretäre ausgeweitet, würde der direkte Amtsnachfolger über die berufliche Zukunft seines Vorgängers entscheiden. Misstrauen in die Objektivität dieser Entscheidung ist vorprogrammiert. Zur Kontrolle und Beurteilung von Streitfällen ist daher ein neu zu schaffendes Gremium nötig, das das Vertrauen in seine Objektivität verdient.

3) Externe Mitarbeiter / Lobbyisten in Ministerien

Verwaltungsvorschrift unzureichend – Praxis muss beendet werden

Die im Sommer 2008 verabschiedete Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung schränkt den Einsatz der so genannten „Externen Mitarbeiter“ ein. Sie sollen demnach in der Regel nicht länger als sechs Monate im Ministerium arbeiten und von der Formulierung von Gesetzesentwürfen, Leitungsfunktionen und Auftragsvergaben ausgeschlossen werden. Auch die Beschäftigung in Bereichen, die die Geschäftsinteressen der entsendenden Unternehmen betreffen, soll in Zukunft tabu sein. Dies ist zwar eine Verbesserung gegenüber dem unregulierten Zustand zuvor, räumt jedoch das Problem des privilegierten Zugangs für einzelne Interessengruppen nicht vollständig aus. Lobbyisten, die als externe Mitarbeiter in den Ministerien tätig sind, können auch in Zukunft Insiderwissen und Kontakte erwerben und damit einen besseren Zugang zu Regierungsentscheidungen bekommen, als dies anderen Interessen möglich ist.

Daher setzt sich LobbyControl für eine vollständige Beendigung dieser Praxis ein. Die Ministerien sollten sich externen Sachverstand stattdessen auf demokratischem Weg einholen, z.B. über Anhörungen oder andere Beteiligungsverfahren, die einen gleichberechtigten und offenen Zugang aller gesellschaftlicher Interessen ermöglichen.

Zur Begründung:

- Externe Mitarbeiter in den Ministerien, die weiter von Unternehmen oder Lobbygruppen bezahlt werden, sind Diener zweier Herren. Damit wird der Grundgedanke des Grundgesetzartikels 33 unterlaufen, der festschreibt, dass Staatsdiener in einem besonderen Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn stehen.
- Durch den Einblick in interne Abläufe, Kenntnisse vertraulicher Themen und das Knüpfen persönlicher Kontakte entstehen den entsendenden Unternehmen und Verbänden Vorteile, die weit über die konkrete Tätigkeit und den Zeitraum der Mitarbeit im Ministerium hinaus reichen.

Auch unterhalb eines vollständigen Verbots gäbe es Verbesserungsmöglichkeiten, die wichtige Defizite in der Verwaltungsvorschrift und ihrer Umsetzung aufgreifen könnten:

Die Berichte des Innenministeriums müssen verbessert werden

Der erste und der zweite Bericht über externe Mitarbeiter in den Bundesbehörden (von Oktober 2008 und März 2009) waren fehlerhaft. LobbyControl konnte in beiden Fällen Lücken in dem Bericht nachweisen, die das Auswärtige Amt, das Gesundheitsministerium, das Bildungsministerium und das dem Umweltministerium zugeordnete Bundesamt für Naturschutz betrafen.

Neben diesen Lücken sind die Berichte des Innenministeriums zudem an einigen Stellen unübersichtlich und unklar. Zum Teil sind die Angaben über die Tätigkeitsbereiche der externen Mitarbeiter sehr vage und es fehlt eine schnell erkenntliche Kennzeichnung der neu hinzu gekommenen Fälle. Unklar ist auch, wie die Klassifizierung der entsendenden Stellen (in Wissenschaft, gemeinnützige Einrichtungen, Wirtschaft) vorgenommen wurde. Die Berichte klären bisher zudem nicht darüber auf, wohin die Mitarbeiter der Bundesverwaltungen im Austausch an externe Stellen entsandt wurden.

Folgerungen:

- Der Bundestag muss gegenüber dem Innenministerium auf eine präzisere Berichterstattung über externe Mitarbeiter drängen.
- Wir sind der Meinung, dass der Bericht der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht werden sollte, anstatt ihn ausschließlich dem Haushaltsausschuss des Bundestages vorzulegen. Zum einen sollten alle Bürgerinnen und Bürger sich über externe Mitarbeiter in der Bundesregierung informieren können, zum anderen fördert dies die Kontrolle des Berichts.
- Der Bundestag muss die Berichte aus dem Innenministerium in Zukunft genauer prüfen. Eine Möglichkeit wäre eine verpflichtende Aussprache über den Bericht vorzusehen.

Deutsche Bank im Innenministerium

In einer schriftlichen Antwort der Bundesregierung auf eine Frage des Bundestagsabgeordneten Rainer Brüderle wird ein externer Mitarbeiter der Deutschen Bank im Referat D10 des Bundesinnenministeriums für die Zeit vom 1.10.2008 bis 30.11.2008 aufgeführt (siehe BT-Drucksache 16/12923, S.20). Dieser externe Mitarbeiter taucht nicht im „Zweiten Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung“ des BMI von März 2009 auf. Eine Anfrage von LobbyControl an das Innenministerium, warum das so ist, blieb bislang unbeantwortet.

Dabei zeigt dieser Fall – neben der Frage nach einer weiteren Lücke in der Berichterstattung des Innenministeriums – die Problematik der externen Mitarbeiter auch nach der neuen Verwaltungsvorschrift: im betreffenden Zeitraum Oktober bis November 2008 war die Finanzkrise das beherrschende politische Thema. Auch wenn der Mitarbeiter der Deutschen Bank in einem anderen Fachbereich eingesetzt wurde, stellt sich die Frage, ob er während seiner Zeit Zugang zu Regierungsakten und/ oder Intranet hatte und darüber Informationen über die Regierungsmaßnahmen bekommen konnte, die für die Deutsche Bank nützlich waren. Die Deutsche Bank war in die politischen Rettungsmaßnahmen zur Finanzkrise über ihren Vorstandsvorsitzenden Josef Ackermann direkt eingebunden. Dennoch könnte ein direkter Zugang zu Regierungsunterlagen für sie interessant gewesen sein.

Schlupflöcher schließen und strikte Umsetzung

Die Verwaltungsvorschrift erfasst weder befristete Arbeitsverhältnisse noch Beratungsverträge. Dieses Defizit muss künftig behoben werden. Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist ein Senior Consultant der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PwC), der zugleich im Wirtschaftsministerium im Bereich Exportfinanzierung und Exportkreditversicherung tätig ist.

Außerdem wird die Verwaltungsvorschrift nicht strikt befolgt: Zwar heißt es darin, der Einsatz solle „im Regelfall sechs Monate nicht überschreiten“. Von den 14 neuen Fällen seit Inkrafttreten der Verwaltungsvorschrift wurden jedoch nur drei für einen Zeitraum bis zu sechs Monaten entsandt. Sechs bleiben bis zu einem Jahr, vier bis zu zwei und einer länger als zwei Jahre. Im Bericht heißt es dazu: „Der Anteil der maximal sechs Monate tätigen Personen hat sich somit seit Inkrafttreten der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift von 13 auf rund 21,4 % deutlich erhöht“. Mit klaren Worten: Das, was laut Richtlinie die Regel sein sollte, bleibt weiterhin die Ausnahme.

Auch die Vorschrift, dass externe Mitarbeiter nicht in Bereichen, die die Geschäftsinteressen der entsendenden Unternehmen betreffen, eingesetzt werden dürfen, wurde zumindest in einem Fall nicht strikt umgesetzt, nämlich im Fall der Berliner Wasserbetriebe im Entwicklungsministerium (BMZ), Referat „Wasser; Energie; Stadtentwicklung“. RWE und der französische Veolia-Konzern teilen sich 49,9% der Anteile an den Berliner Wasserwerken. Beide Unternehmen sind international im Wasser- und Energiesektor tätig. Zudem profitierte der Mutterkonzern der Berliner Wasserbetriebe, die Berlinwasser Holding AG, von Mitteln aus dem Haushalt des BMZ. So sind Tochterfirmen an Abwasserprojekten in Albanien, Bahrain und Serbien beteiligt, die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder der überwiegend vom Entwicklungsministerium finanzierten GTZ gefördert werden.³

Folgerungen:

- Wenn die Mitarbeit von Externen nicht ganz beendet wird, müssen zumindest befristete Verträge von der Verwaltungsvorschrift erfasst werden.
- Zudem muss die Bundesregierung auf eine strikte Umsetzung der Verwaltungsrichtlinie verpflichtet werden. Auch hierzu wäre eine genauere Prüfung der Berichte des Innenministeriums durch den Bundestags wünschenswert.

³ Vgl. www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2008/10/der-fall-berliner-wasserbetriebe-im-bmz/