

## Erwiderung von LobbyControl und Campact

### auf die häufigsten Argumente für die weitere Beschäftigung externer Mitarbeiter/innen in Ministerien

#### Inhalt

Argument 1: Externer Sachverstand	S. 1
Argument 2: Einblicke und Verständnis durch Personalaustausch	S. 2
Argument 3: Zahlenmäßig geringe Bedeutung externer Mitarbeiter	S. 3
Argument 4: Einbindung in Hierarchie verhindert Einflussnahme	S. 4
Argument 5: Am Ende entscheidet das Parlament	S. 4
Argument 6: Es ist bisher kein Schaden für das Gemeinwohl entstanden	S. 4
Argument 7: Beschäftigung aus staatsnahen Unternehmen problemlos	S. 5
Argument 8: Transparenz löst das Problem	S. 5
Fazit und Forderungen	S. 6

**Argument 1: Ministerien können auf den externen Sachverstand, der durch die Beschäftigung von Mitarbeitern aus Unternehmen und Verbänden eingebracht wird, nicht verzichten.**

#### Gegenargumente:

- Grundsätzlich sind wir der Überzeugung, dass Ministerien mit eigenen, entsprechend aus- und weitergebildeten Mitarbeitern so ausgestattet sein sollten, dass sie in der Lage sind, einen Sachverhalt mit eigenem Personal beurteilen zu können. Dies gilt auch und insbesondere für ggf. extern eingeholten Experten-Rat oder Ergebnisse von Konsultationen.

Auch der Bundesrechnungshof (BRH) warnt, dass es im Falle einer Abhängigkeit von externem Sachverstand nicht möglich sei, die Arbeit der von Unternehmen und Verbänden hinzugezogenen Experten angemessen zu beurteilen und zu überwachen:

*„In einer Reihe von untersuchten Fällen war der Bedarf an dem spezifischen Fachwissen [der externen Mitarbeiter] deutlich erkennbar. In diesen Fällen bestand aber die Gefahr, dass oberste Bundesbehörden auf Dauer nicht in der Lage waren, spezifische Sachverhalte durch eigene Beschäftigte beurteilen zu können und damit auch den Einsatz externer Beschäftigter zielgerecht zu steuern und in angemessener Weise zu überwachen.“ (BRH- Bericht S. 7)*

- Wir halten es für unmöglich, externe Mitarbeiter mit speziellem Fachwissen so einzusetzen, dass sie nicht in Interessenskonflikte geraten. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich das Fachwissen, an dem die Ministerien interessiert sind, mit dem Geschäftsbereich der entsendenden Stelle überlagert. Eine Interessenskollision ist somit vorprogrammiert. Auch auf dieses Risiko weist der BRH hin:

*„Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die von externer Seite geforderten spezifischen Qualifikationen in der Regel nur in Tätigkeitsbereichen erwartet werden können, in denen zugleich wesentliche Interessen der entsendenden Stelle betroffen sind.“ (S. 49)*

- Die bisher bekannten Fälle zeigen, dass der „Sachverstand“ sehr einseitig eingeholt wird. Die Sichtweisen und Problemlösungsansätze von Großunternehmen und Wirtschaftsverbänden bekommen so ein zusätzliches Gewicht, während soziale, Umwelt- oder Verbraucher-Interessen „vor der Tür“ bleiben. Unter mehr als 100 Fällen, bei denen die entsendenden Stellen namentlich bekannt geworden sind, finden sich fast ausschließlich große Konzerne und Wirtschaftsverbände. Mittelständische Unternehmen und Gewerkschaften sind kaum, Umwelt- oder Verbraucherverbände gar nicht vertreten (siehe Datenbank der Fälle [www.keine-lobbyisten-in-ministerien.de](http://www.keine-lobbyisten-in-ministerien.de)).

- Ein Verbot der Beschäftigung externer Mitarbeiter in den Ministerien, wie wir es fordern, wäre kein Verbot des Rückgriffs auf externen Sachverstand. Der Austausch zwischen der Regierung und den verschiedenen gesellschaftlichen Interessen ist wichtig und notwendig. Jedoch muss er in einer demokratischen Weise stattfinden, der eine breite Artikulation der Interessen aller Bürgerinnen und Bürger ermöglicht und nicht einseitig die ohnehin in ihren Ressourcen weit überlegenen Interessen von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden zusätzlich stärkt.

Für das Einholen von Sachverstand sollten die Ministerien daher Anhörungen und andere Beteiligungsverfahren sowie transparent vergebene Gutachten nutzen und weiterentwickeln. Ein gleichberechtigter und offener Zugang aller gesellschaftlichen Interessen muss gegeben sein.

**Argument 2: Ein Personalaustausch zwischen Wirtschaft und Verwaltung ermöglicht einen Einblick in die Abläufe bei der jeweils anderen Stelle und fördert so das gegenseitige Verständnis.**

### **Gegenargumente:**

Nur ein Teil der bisherigen Fälle der Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien geht auf das Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ der Bundesregierung zurück, das ein Bestandteil des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ ist. Formulierten Ziele des Programms waren gegenseitige Einblicke in Arbeitsabläufe und Verfahrensweisen. In der späteren Diskussion war auch von „Praktikumsverhältnissen“ oder „Hospitationen“ die Rede.

Die Fälle aus der Vergangenheit zeigen allerdings dreierlei:

- 1) Es waren mehr als „Einblicke“, die gewährt wurden. Vielmehr haben externe Mitarbeiter verantwortungsvolle Aufgaben übertragen bekommen (z.B. Erstellung von Leitungsvorlagen, Mitwirkung an Gesetzesentwürfen, Außenvertretung). Es wurden also nicht nur Tätigkeiten, die der Rolle eines Praktikanten entsprechen, ausgeführt. Dies hätte auch dem Argument widersprochen, man brauche die Externen als unersetzliche Fachleute.
- 2) Die von den „Externen“ unzweifelhaft erworbenen persönlichen Kontakte und Kenntnisse über interne Abläufe und Akten fördern nicht nur das „gegenseitige Verständnis“, sondern auch die Möglichkeiten der Einflussnahme – auch über die Zeit der Mitarbeit im Ministerium hinaus.
- 3) Der Zugang zu diesen Privilegien war einseitig ohnehin starken Interessengruppen vorbehalten (s.o.). Das bereits vorhandene Machtungleichgewicht wird so zu Gunsten starker Interessen weiter verschärft.

**Argument 3: Allein zahlenmäßig waren so wenige Mitarbeiter aus Verbänden und Unternehmen in den Ministerien beschäftigt, dass sie gegenüber den Beamt/innen kaum ins Gewicht fallen.**

#### **Gegenargumente:**

Glücklicherweise überwiegt die Zahl der Beamten in den Ministerien jene der externen Mitarbeiter bei Weitem. Dies rechtfertigt jedoch nicht die Annahme, dass externe Mitarbeiter keinen Einfluss ausüben könnten. Dies beweist die beachtliche Zahl von Fällen, wie sie z. B. das ARD-Nachrichtenmagazin Monitor dokumentiert hat. Hier nur einige Beispiele:

- Eine Lärmschutzrichtlinie und ein geplantes Nachtflugverbot wurden laut Monitor-Bericht verwässert, nachdem der Betreiber des Frankfurter Flughafens, die **Fraport AG**, einen Mitarbeiter ins Verkehrsministerium entsandt hatte.
- Der **Lobbyverband der Investmentbranche BVI** hatte eine Juristin ins Finanzministerium entsandt, wo sie am Gesetz zur Modernisierung des Investmentwesens mitarbeitete, das hochspekulative Finanzanlagegeschäfte in Deutschland möglich machte
- Die ursprünglich zum Schutze von Verbraucherinteressen geplante EU-Chemikalienrichtlinie REACH wurde auf Druck der Chemielobby stark abgeschwächt. Pikant: Ein Manager des Chemie-Konzerns **BASF** beriet erst die EU-Kommission und arbeitete anschließend als externer Mitarbeiter im Wirtschaftsministerium.

Auch der Bundesrechnungshof zählt eine Reihe von Beispielen auf, die zeigen, dass externe Mitarbeiter in zentralen Bereichen eingesetzt wurden, die die Geschäftsinteressen ihrer entsendenden Unternehmen und Verbände betrafen (siehe BRH-Bericht S. 35ff).

Bei einer demokratieschädlichen Praxis wie dieser ist jeder Fall einer zu viel!

**Argument 4: Die externen Mitarbeiter waren i.d.R. nur in den unteren Hierarchie-Ebenen tätig. Sie waren zudem in hierarchische Kontrollmechanismen eingebunden.**

**Gegenargumente:**

In der Vergangenheit wurden externe Mitarbeiter nicht ausschließlich auf unteren Hierarchie-Ebenen eingesetzt: Zwei brachten es bis zum Referatsleiter. Aber auch der Einsatz auf formal unteren Hierarchie-Ebenen verhinderte nicht, dass Einfluss auf die Richtung von Gesetzentwürfen oder Vorschriften genommen wurde. Dies zeigen viele Beispiele (u. a. oben genannte).

Insbesondere, wenn die entliehenen Mitarbeiter den Beamt/innen an Fachwissen überlegen sind – womit ihre Beschäftigung ja häufig begründet wird – kann auch die Hierarchie keine Kontrolle garantieren, die sicherstellt, dass der entlehnte Mitarbeiter ausschließlich im Sinne des Gemeinwohls tätig ist und nicht die Interessen seiner entsendenden Stelle verfolgt. Der BRH merkte dieses Risiko an (s. BRH-Bericht S. 49).

**Argument 5: Der Entstehungsprozess eines Gesetzes geht durch so viele Instanzen, dass es für Lobbyisten in Ministerien nicht möglich ist, Gesetze in die Feder zu diktieren. Im Ministerium werden die Gesetze lediglich entworfen, danach müssen sie noch den parlamentarischen Prozess durchlaufen.**

**Gegenargumente:**

Die Entwurfsphase eines Gesetzes ist eine sehr wichtige: Gerade die ersten Entwürfe und grundlegenden Zuarbeiten bei der Entstehung von Regelungen sind oft Richtungweisend dafür, welchen Inhalt ein Gesetz in seiner Endfassung besitzt. Lobbyisten, die in der Frühphase privilegierten Zugang zum Entstehungsprozess von Gesetzen und Verordnungen haben, können diese daher in einer entscheidenden Phase beeinflussen. Dies bestätigen auch Lobbyisten selbst: *„Früher waren wir über Anhörungen in die Entscheidungsvorbereitung eingebunden. Das war oft zu spät. Heute sind wir sehr viel früher beteiligt an der Entwicklung von Maßnahmen [...] Das ist für uns ein wesentlich effizienterer Ansatz“*, sagt der Geschäftsführer des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie über den Einsatz einer Mitarbeiterin im Verkehrsministerium (Otto/Adamek 2008: Der gekaufte Staat, S. 125).

**Argument 6: Es gab bisher keine Anhaltspunkte für einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Missbrauch und Schaden für den Bund und das Gemeinwohl.**

**Gegenargumente:**

Dass es Fälle gegeben hat, in denen externe Mitarbeiter im Sinne ihrer Unternehmen Einfluss auf Gesetzgebungsprozesse genommen haben, haben Journalisten des ARD-Magazins Monitor vielfach dokumentiert. Und auch der BRH nennt eine große Anzahl problematischer Fälle (siehe BRH-Bericht S. 27ff), obwohl seine Untersuchung zeitlich und von der Tiefe her zu begrenzt war, um die Einflussnahme auf politische Prozesse umfassend beurteilen zu können. Dass der BRH daraus keinen „Schaden“ für das Gemeinwohl ableitet, verweist aus unserer Sicht auf einen leider zu eng gefassten Schadensbegriff der Behörde.

Denn Gesetze sollten in einer Demokratie im Sinne des Gemeinwohls aller Bürger/innen erarbeitet werden. Können bestimmte Interessen mehr Einfluss nehmen als andere, ist dies eine zutiefst undemokratische Praxis, die unser Gemeinwohl schädigt. Bereits der vom BRH zitierte „böse Schein fehlender Neutralität“ (S. 50) hat das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die staatlichen Institutionen ein weiteres Mal geschädigt. Zu allen bereits genannten Problemen ist es ein Schaden an der politischen Kultur, der entstanden ist.

### **Argument 7: Ein Großteil der Externen stammte aus staatlichen, halbstaatlichen oder staatsnahen Institutionen. Deren Beschäftigung ist völlig unproblematisch.**

#### **Gegenargumente:**

Auch die Mitarbeit von Externen aus bundeseigenen oder „bundesnahen“ Einrichtungen ist nicht gänzlich problemlos. Der Bundesrechnungshof weist in seinem Bericht zu externen Mitarbeitern in Obersten Bundesbehörden darauf hin:

*„Ihrem Unternehmenscharakter entsprechend verfolgen sie [Beschäftigte aus bundeseigenen und bundesnahen Unternehmen sowie von Sozialversicherungsträgern] jedoch auch Ziele, die nicht zwangsläufig mit den Zielen der Behörde deckungsgleich sein müssen, in die sie Beschäftigte entsenden.“ (S. 5)*

Tatsächlich wird hier unterbewertet, dass auch bundesnahe Einrichtungen und Sozialversicherungsträger bestimmte Eigeninteressen verfolgen, die sich nicht per se mit dem Gemeinwohl decken. Aufgabe von Ministerien ist es jedoch, alle Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen. Wenn beispielsweise eine Krankenkasse durch einen externen Mitarbeiter im Gesundheitsministerium einen privilegierten Zugang erhält, kann dies die Interessen von Patienten benachteiligen. Zudem haben die Ministerien Aufsichtsverpflichtungen, die durch neutrale Beamte und nicht durch Unternehmen, selbst wenn sich diese in Bundesbesitz befinden, erledigt werden müssen.

### **Argument 8: Bei umfassender Transparenz ist der Einsatz externer Mitarbeiter kein Problem.**

#### **Gegenargumente:**

Auch wenn die Anzahl der externen Mitarbeiter, ihr Einsatzgebiet und ihre entsendenden Stellen dokumentiert und veröffentlicht werden, wird ihr einseitiger, undemokratischer Zugang zu staatlichen Entscheidungsprozessen nicht verhindert. Die Veröffentlichung kann weder den Interessenskonflikt des externen Mitarbeiters noch langfristig wirksame Vorteile durch Insiderwissen und persönliche Kontakte beheben. Selbst wenn die Bezahlung durch das entsendende Unternehmen für die Dauer der Tätigkeit im Ministerium ausgesetzt würde, bliebe die Loyalität des Mitarbeiters mit seinem Unternehmen / Verband, in das oder den er zurückkehren wird, bestehen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dieses Schlupfloch lässt übrigens die vom Kabinett verabschiedete Verwaltungsvorschrift offen, denn aus ihrem Geltungsbereich sind befristete Arbeitsverträge explizit ausgeschlossen. 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 und auch den übrigen Beschränkungen nicht unterliegen.

Außerdem dürfte auch bei regelmäßiger Berichterstattung „das Kind schon in den Brunnen gefallen sein“: Zu dem Zeitpunkt, zu dem Parlament und Öffentlichkeit erfahren, in welchen Bereichen Lobbyisten in den Ministerien mitwirken konnten, wird der politische Prozess zu den betroffenen Themen vielfach bereits fortgeschritten oder abgeschlossen sein.

### **Fazit und Forderungen:**

Die hier aufgeführten Argumente der Abgeordneten beseitigen unsere berechtigte Sorge vor einer privilegierten Einflussnahme einzelner starker Interessengruppen durch die direkte Mitarbeit in Ministerien nicht. Die nun vom Kabinett verabschiedete Verhaltensrichtlinie, auf die einige Abgeordnete als Lösung des Problems verweisen, räumt unsere Kritik ebenfalls nicht vollständig aus. Auch in Zukunft werden Lobbyisten, die als externe Mitarbeiter in den Ministerien tätig sind, ihr Ohr und ihre Stimme näher an den Entscheidungsträgern haben, als dies Vertretern anderer Interessen möglich ist.

Unsere Forderungen bleiben daher nach wie vor gültig:

- 1) Um weiteren Schaden für das Gemeinwohl und unsere demokratische Kultur zu verhindern, muss die Beschäftigung von externen Mitarbeitern in den Ministerien ganz beendet werden.
- 2) Externer Sachverstand muss auf demokratischem Wege, etwa durch Konsultationen oder transparent vergebene Gutachten, eingeholt werden.
- 3) Nach wie vor steht eine vollständige Offenlegung aller bisherigen Fälle der Beschäftigung externer Mitarbeiter in den Behörden in den letzten Jahren aus. Die Bundesregierung muss hier für lückenlose Transparenz sorgen.