

Hintergrundpapier für MdBs

Kritische Bewertung des Bundesrechnungshof-Berichtes zu externen Mitarbeitern in den Ministerien

Inhalt

1. Die Praxis: Externe Mitarbeiter/innen in den Bundesministerien	S. 1
2. Zentrale Ergebnisse des Bundesrechnungshofes	S. 2
3. Regulierungsvorschläge des Bundesrechnungshofes	S. 3
4. Schwächen des Bundesrechnungshof-Berichtes	S. 3
4.1. Untersuchungszeitraum und Methoden	S. 3
4.2. privilegierter Zugang für Unternehmensinteressen	S. 4
4.3. mittelbare Vorteile für entsendende Stellen	S. 4
4.4. Mitarbeit Externer aus bundesnahen Einrichtungen	S. 5
4.5. Schadensbegriff des BRH	S. 5
5. Expertise und Wissenstransfer – auf demokratischem Weg	S. 6
6. Unsere Forderungen	S. 7

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat einen Bericht über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in den Ministerien vorgelegt und von der Bundesregierung klare Regulierungen gefordert. Die gemeinnützigen Organisationen LobbyControl und Campact e.V. sind der Auffassung, dass diese Regulierungsvorschläge nicht weit reichend genug sind, um eine privilegierte Einflussnahme durch die entsendenden Stellen auf die Politik zu verhindern. Insbesondere wird vernachlässigt, dass vornehmlich ohnehin starken Interessengruppen, insbesondere Großunternehmen und Wirtschaftsverbänden, ein weiterer unmittelbarer und bevorzugter Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen eingeräumt wird. Das vorliegende Papier fasst die zentralen Ergebnisse und Regulierungsvorschläge des Bundesrechnungshofes zusammen und nimmt eine kritische Bewertung des Berichtes vor.

1. Die Praxis: Externe Mitarbeiter/innen in den Bundesministerien

Im April dieses Jahres hat der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Bundestages einen Bericht über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in den obersten Bundesbehörden vorgelegt. Angestoßen worden war diese Untersuchung durch Medienberichte und darauf folgende parlamentarische Anfragen im Bundestag Ende 2006 / Anfang 2007. Dadurch wurde im Parlament sowie in der breiten Öffentlichkeit bekannt, dass Mitarbeiter/innen von Unternehmen und Verbänden in den Ministerien als so genannte „externe Mitarbeiter“ beschäftigt waren. Diese wurden währenddessen weiter von der Privatwirtschaft bezahlt und haben teilweise an Gesetzesentwürfen und Verordnungen mitgewirkt, die das Geschäftsfeld ihrer entsendenden Stellen betreffen. Der Bericht des Bundesrechnungshofes (BRH) hat den quantitativen und qualitativen Umfang dieser Praxis dokumentiert.

2. Zentrale Ergebnisse des Bundesrechnungshofes

- In den Jahren 2004 bis 2006 waren jährlich zwischen 88 und 106 externe Mitarbeiter/innen in den obersten Bundesbehörden tätig.
- Mehr als zwei Drittel waren länger als sechs Monate in den Ministerien beschäftigt; die maximale Beschäftigungsdauer lag bei fünf Jahren.
- Etwa drei Viertel der externen Mitarbeiter stammte aus bundeseigenen oder so genannten bundesnahen Unternehmen, worunter auch die Sozialversicherungsträger und institutionell geförderte Zuwendungsempfänger des Bundes gefasst wurden.
- Knapp ein Viertel stammte aus privaten Unternehmen, Interessenvertretungen und Verbänden.
- In mehr als 60 Prozent der Fälle wurden die Kosten von den entsendenden Stellen getragen; insbesondere die Beschäftigten aus Unternehmen und Verbänden der Privatwirtschaft erhielten ihr Gehalt i.d.R. weiterhin von dem entsendenden Unternehmen / Verband.
- Die externen Mitarbeiter/innen nahmen teilweise herausgehobene Aufgaben in den Ministerien wahr:
 - o über 60 Prozent wirkten bei der Außenvertretung der Bundesregierung mit;
 - o ebenfalls über 60 Prozent erstellten Leitungsvorlagen;
 - o mehr als ein Viertel war an Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge beteiligt;
 - o über 20 Prozent waren an der Erarbeitung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen beteiligt, die teilweise den Geschäftsbereich der entsendenden Stellen betrafen;
 - o in Einzelfällen wurden Führungs-, Steuerungs- und Kontrollfunktionen bis hin zur Referatsleitung übernommen.

Der BRH stellt an vielen Stellen „erhöhte Risiken von Interessenkonflikten“ fest und listet 20 besonders kritische Fallkonstellationen auf. Hier seien nur drei Beispiele genannt:

- Externe Beschäftigte aus einem Unternehmen waren an der Ausarbeitung von Vorschriften beteiligt, die den Geschäftsbereich des Unternehmens betreffen. Ein

konkurrierendes Unternehmen beschwerte sich darüber wegen fehlender Neutralität und „vorprogrammierter Interessenkollisionen“. (Beispiel 12, S. 38)

- Ein externer Beschäftigter arbeitete an der Bewertung einer EU-Richtlinie. Auf EU-Ebene vertrat das Ministerium dann die Auffassung, die Richtlinie sei nicht erforderlich und begründete dies u.a. mit dem Argument, das Geschäftsmodell des entsendenden Unternehmens des an der Bewertung beteiligten Externen sei dadurch gefährdet. (Beispiel 12, S. 38)
- Ein „börsennotiertes deutsches Technologieunternehmen“ – laut Monitor-Recherchen handelt es sich um SAP – hatte eine Mitarbeiterin im Auswärtigen Amt. Sie war u.a. an der Vorbereitung von Auslandsbesuchen beteiligt. Gegenüber Gesprächspartnern im Ausland wurde, so der BRH-Bericht, auf eine Kennzeichnung als externe Mitarbeiterin bewusst verzichtet, um „ein einheitliches Auftreten zu gewährleisten“. Die Externe hatte während ihres Einsatzes die Möglichkeit, im Interesse ihres Unternehmens aufzutreten. „Dies sei aber unproblematisch, da es ohnehin seine Aufgabe sei, Unternehmensförderung zu betreiben. Vor diesem Hintergrund sei es auch unschädlich, dass das Unternehmen aufgrund der Tätigkeit des Bundesministeriums zusätzliche Aufträge erhalten habe“, wird der Leiter der Organisationseinheit des Auswärtigen Amtes im BRH-Bericht zitiert. (Beispiel 15, S. 42)

3. Regulierungsvorschläge des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof formuliert an vielen Stellen eine deutliche Kritik an der bisherigen Praxis und fordert einige Regulierungen, die den Einsatz externer Mitarbeiter/innen beschränken und den „bösen Schein fehlender Neutralität“ (S. 50) vermeiden sollen.

- Die Dauer des Einsatzes soll i.d.R. sechs Monate nicht übersteigen.
- Externe Mitarbeiter/innen sollen nicht in Leitungs- und Kontrollbereichen tätig sein, federführend Gesetzesentwürfe formulieren und an der Vergabe öffentlicher Aufträge mitwirken.
- Der Einsatzbereich darf nicht die konkreten Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle berühren.
- Der Status als externe Mitarbeiter soll bei Innen- und Außenkontakten transparent gemacht werden.

4. Schwächen des Bundesrechnungshof-Berichtes

Trotz der für die Verhältnisse des BRH recht deutlich ausfallenden Kritik leidet der Bericht unseres Erachtens an einigen gravierenden Schwächen in der Analyse, die zu unzureichenden Empfehlungen an die Bundesregierung führen.

- 1) Die Untersuchungen erstreckten sich über einen zu kurzen Zeitraum und gingen nicht ausreichend in die Tiefe, um tatsächliche Einflussnahmen auf Politikprozesse durch die externen Mitarbeiter/innen festzustellen.**

Obwohl der Bericht an vielen Stellen erhöhte Risiken von Interessenkonflikten festgestellt hat und allein zwanzig besonders kritische Fallkonstellationen beschreibt, heißt es in der Zusammenfassung der Prüfungsergebnisse, man sei „nicht auf Sachverhalte gestoßen, die

einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Missbrauch des Einsatzes externer Beschäftigter in den Bundesministerien oder einen spürbaren Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl begründen würden.“ (S. 6) Die Analyse des BRH war jedoch bereits aufgrund ihrer Anlage nur begrenzt geeignet, solche Missbrauchsfälle überhaupt aufzudecken oder nachzuweisen. So wurden nur stichprobenartig Arbeitsergebnisse untersucht und Gespräche mit betroffenen Behördenmitarbeitern und externen Mitarbeiter/innen geführt. Eine systematische Befragung von möglichen Zeugen wurde nicht durchgeführt. Der Untersuchungszeitraum 2004 bis 2006 erfasst zudem viele Fälle nicht, die bereits vorher stattgefunden haben. Investigative Medienberichte kommen mit einem anderen Untersuchungsansatz und anderen Untersuchungszeiträumen daher zu anderen Ergebnissen, die Einflussnahmen durch externe Mitarbeiter deutlich machen (vgl. z.B. Berichte des ARD-Magazins Monitor; Otto/Adamek 2008: Der gekaufte Staat). Der BRH selbst räumt ein: [W]ie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass sich diese Risiken in individuellem Fehlverhalten realisieren können oder in Einzelfällen bereits realisiert haben, lässt sich nicht mit letzter Sicherheit beurteilen.“ (S. 6). Aber bereits die 20 aufgelisteten Fälle zeigen, wie stark es dabei zu Interessenverquickungen kam (siehe Bsp. aus dem BRH-Bericht auf S. 2 dieses Papiers).

Zu dieser Unsicherheit trägt die fehlende Transparenz über die externen Mitarbeiter bei. Die Bundesregierung hat nur sehr zögerlich und teilweise fehlerhaft Auskunft gegeben. Bis heute gibt es keine vollständige Aufstellung, welche externen Mitarbeiter wann in welchen Ministerien mitarbeiteten, in welchen Referaten sie tätig waren und an welchen Themen oder Gesetzen sie mitwirkten.

2) Der Bundesrechnungshof übergeht die Einseitigkeit des Zugangs, die starke Unternehmens-Interessen gegenüber gewerkschaftlichen, sozialen und Umwelt-Interessen bevorzugt.

Der BRH nennt in seinem Bericht nicht die Namen der einzelnen Unternehmen oder Organisationen, die externe Mitarbeiter entsandt haben. Für die genaue Herkunft der externen Mitarbeiter ist man deshalb auf die Antworten der Bundesregierung auf die Anfragen der Oppositionsparteien angewiesen. LobbyControl hat diese in einer Datenbank gebündelt (siehe www.keine-lobbyisten-in-ministerien.de). Dabei zeigt sich eine deutliche Schieflage: Auch wenn ein großer Teil der externen Mitarbeiter/innen aus bundeseigenen oder bundesnahen Unternehmen stammt, ist die Liste der Privatunternehmen und Unternehmensverbände lang, die externe Mitarbeiter/innen in Ministerien entsenden konnten. Dieser Zugang ist jedoch einseitig: Fast ausschließlich Großkonzerne sowie Wirtschaftsverbände und unternehmensnahe Stiftungen genießen das Privileg. Mitarbeiter mittelständischer Unternehmen und Gewerkschaftsvertreter sind eine rare Ausnahme, Vertreter von sozialen, Umwelt- oder Verbraucher-Belangen sucht man vergeblich (vgl. Datenbank aller bekannten Fälle unter www.keine-lobbyisten-in-ministerien.de). Damit wird für ohnehin ressourcenstarke Interessen ein weiterer privilegierter Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen geschaffen, der eine gleichberechtigte, demokratische Einbeziehung aller gesellschaftlicher Interessen untergräbt.

3) Der BRH ignoriert die mittelbaren Vorteile, die den entsendenden Stellen entstehen und diese langfristig gegenüber anderen Interessen bevorteilen

Die vom BRH vorgeschlagenen Regelungen sollen u.a. verhindern, dass die entsendenden Stellen Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenzunternehmen realisieren können („Wettbewerbsverzerrungen“, S. 8).

Zum einen greift diese Zielsetzung insgesamt zu kurz, da sie sich auf die Konkurrenz zwischen Unternehmen bezieht und nicht auf den Widerstreit von Interessen, von denen die ohnehin starken durch den Zugang in die Ministerien weiter privilegiert werden (s. Pkt. 2).

Zum anderen aber sind die vom BRH vorgeschlagenen Einschränkungen für die Mitarbeit von Externen nicht geeignet, die Bevorzugung der Interessen der entsendenden Stellen gegenüber anderen Akteuren zu verhindern.

Der BRH verkennt, dass die Vorteile weit über die Zeit der Mitarbeit im Ministerium und die Möglichkeit einer direkten Beeinflussung von Gesetzesvorlagen hinausgehen. Die externen Mitarbeiter/innen erhalten Insider-Informationen, Kenntnisse über interne Abläufe und persönliche Kontakte, die ihren Unternehmen und Verbänden auch nach Ende der Beschäftigung im Ministerium einen privilegierten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern verschaffen. Dies ist auch dann der Fall, wenn sie nicht federführend an Gesetzesvorlagen arbeiten und nur sechs Monate im Ministerium tätig sind, wie es der BRH vorschlägt.

4) Auch die Mitarbeit Externer aus bundesnahen Unternehmen ist problembehaftet

Auch die Mitarbeit von Externen aus bundeseigenen oder „bundesnahen“ Einrichtungen ist nicht gänzlich problemlos. Der Bundesrechnungshof weist bereits 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. 23) Die Bundesregierung hat dazu bereits in ihrer Stellungnahme an den Bundesrechnungshof eine abweichende Meinung kundgetan und sieht Einsätze von Externen aus diesem Bereich „allenfalls in sehr begrenztem Maß mit Interessenkonflikten belastet“ (S. 11)

Tatsächlich wird hier unterbewertet, dass auch bundesnahe Einrichtungen und Sozialversicherungsträger von anderen gesellschaftlichen Interessengruppen abweichende Ziele verfolgen. Aufgabe der 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 von sich diese in Bundesbesitz befinden, erledigt werden müssen.

5) Der Schadensbegriff des Bundesrechnungshofes ist zu eng

Der Bundesrechnungshof stellt nach Aufzählung der problematischen Fälle fest, er sei nicht auf Sachverhalte gestoßen, „...die einen spürbaren Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl begründen würden“ (S. 48). Wir haben, wie oben begründet, grundsätzlichen Zweifel an dieser Aussage. Zusätzlich aber halten wir die Auffassung dessen, was der BRH als „Schaden“ bezeichnet, für zu eng. Selbst unter der Annahme, es habe keine direkte Einflussnahme durch die externen Mitarbeiter zu Gunsten ihrer entsendenden Stellen stattgefunden, hat der Bund und das Gemeinwohl durch diese Praxis bereits Schaden genommen: Allein 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 und den es jetzt zu heilen gilt.

Zwischenfazit

Um das Problem weiter einzudämmen, könnte man über die Empfehlungen des BRH hinausgehen und weitere Einschränkungen für externe Mitarbeiter festlegen. Dazu könnte gehören, dass externe Mitarbeiter keinen Zugang mehr zum Intranet und den Archiven der Ministerien erhalten und ganz aus der Mitarbeit an Gesetzen ausgeschlossen werden (und nicht nur der federführenden Formulierung). Denn auch ohne formale Federführung können Lobbyisten sonst die Interessen ihrer entsendenden Unternehmen oder Organisationen einbringen.

Aus Sicht von LobbyControl und Campact können jedoch auch diese weitergehenden Einschränkungen nicht verhindern, dass einzelne, meist wirtschaftsnahe Interessen durch die Mitarbeit in Ministerien auf undemokratische Weise privilegiert werden. Das lässt sich aus unserer Sicht nur durch einen kompletten Stopp der Einbindung externer Mitarbeiter in Ministerien erreichen – denn Sachverstand und gesellschaftliche Anliegen lassen sich auch anders in politische Prozesse einbinden.

5. Expertise und Wissenstransfer – auf demokratischem Wege!

Neben Personalmangel in den Ministerien, den der BRH als gerechtfertigten Grund für den Einsatz externer Mitarbeiter ausschließt, werden als Gründe für die Beschäftigung Externer vor allem „fehlender Sachverstand“ in den Ministerien sowie der Wunsch nach Wissenstransfer genannt (S. 17). Diese Gründe sind auch die zentralen Argumente der Bundesregierung, mit denen der Einsatz der Externen gerechtfertigt bzw. für notwendig erklärt wird. Die Entsendung von Mitarbeiter/innen aus Unternehmen und Verbänden in die Ministerien ist jedoch keine demokratisch vertretbare Antwort auf diese Bedürfnisse. Zwei zentrale Probleme benennt bereits der BRH:

Ein zentrales Risiko, das entsteht, wenn Ministerien spezifisches Fachwissen durch externe Mitarbeiter/innen einholen und an eigenem Personal und dessen Fortbildung sparen, formuliert der Bundesrechnungshof deutlich: „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“ (S. 7)

Zudem liegt es 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 Bundesrechnungshof 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)

Auch wir halten den Austausch zwischen der Regierung und den verschiedenen gesellschaftlichen Interessen für 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 nutzen und weiter entwickeln, die einen gleichberechtigten und offenen Zugang aller gesellschaftlichen Interessen ermöglichen.

6. Unsere Forderungen

Der Haushaltsausschuss hat die Regierung beauftragt, bis Ende Mai eine verbindliche Regelung zu erarbeiten, die die Kritik des Bundesrechnungshofes aufgreift und den Einsatz externer Mitarbeiter/innen reguliert. Bis zum 31. Mai soll die Regierung dem Parlament darüber Bericht erstatten. Derzeit arbeitet das Bundesinnenministerium federführend an einer entsprechenden Richtlinie.

Unsere Forderungen gehen aus den dargelegten Gründen deutlich über die Vorschläge des Bundesrechnungshofes hinaus.

Wir möchten an dieser Stelle ausdrücklich auf das Beispiel der Europäischen Kommission hinweisen: auch dort gab es das Phänomen externer Mitarbeiter. Der für Verwaltung zuständige EU-Kommissar Siim Kallas wird diese Praxis jedoch beenden. Es werden keine neuen Verträge für externe Mitarbeiter mehr genehmigt und bis Ende des Jahres soll eine neue Regel für sogenannte nationale Experten geschaffen werden, die Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft ausschließt.

Machen Sie sich gegenüber der Bundesregierung dafür stark, dass folgende Forderungen umgesetzt werden:

1. Verbot der Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien!

Aus unserer Sicht kann nur ein vollständiger Stopp der Beschäftigung externer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien gewährleistet werden, dass es nicht zu einseitigen Vorteilen für einzelne Interessen kommt. Die Beschäftigung externer Mitarbeiter/innen in Ministerien muss beendet werden. Die Bundesregierung muss eine verbindliche Regelung schaffen, die es verbietet, externe Mitarbeiter/innen, die vom entsendenden Unternehmen weiter bezahlt werden, in den Ministerien zu beschäftigen.

2. Offenlegung aller Informationen!

Die Bundesregierung muss endlich alle Informationen über die Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien lückenlos offen legen. Wann genau haben externe Mitarbeiter/innen an welchen Themen gearbeitet? An welchen Gesetzen oder staatlichen Verordnungen haben sie mitgewirkt? Wer waren die Mitarbeiter/innen in den Ministerien und für welche Unternehmen und Verbände haben sie gearbeitet? Hier ist der Bundestag gefordert, diese Transparenz von der Regierung einzufordern.

3. Transparente und demokratische Wege zu externem Sachverstand!

Externer Sachverstand muss auf demokratischem Weg eingeholt werden, z.B. über Anhörungen oder andere Beteiligungsverfahren, die einen gleichberechtigten und offenen Zugang aller gesellschaftlicher Interessen ermöglichen.