



Anhörung zum Stichwort Transparenz

Stellungnahme von Transparency Deutschland vom 9. Juni 2009

Transparency International Deutschland e.V. unterstützt alle Bemühungen, die darauf abzielen, durch mehr Transparenz das Vertrauen in Politik und Staat zu stärken.

Veränderungen der jüngsten Vergangenheit – zunehmend härterer Wettbewerb in einer globalisierten Welt, knappere Ausstattung der Behörden mit Personal und Mitteln, Outsourcing und gänzliche Privatisierung von Aufgaben, die in der Vergangenheit von Behörden wahrgenommen wurden – haben auch zu Änderungen im Verhalten aller Beteiligten geführt. Diese Entwicklung erfordert mehr Transparenz, die das politische und behördliche Handeln verbessert und als Gegenpol zu einer verstärkten einseitigen Einflussnahme auf Legislative und Exekutive oder des Verdachts einer solchen Einflussnahme wirkt. Mehr Transparenz wirkt dabei in mehrfacher Hinsicht positiv:

- Sie stärkt die Gewissheit der Öffentlichkeit über die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns und das Bemühen dem Allgemeinwohl zu dienen;
- sie wirkt dem Verdacht entgegen, dass Sonderinteressen bevorzugt und/ oder unangemessen berücksichtigt würden;
- sie fördert und schafft Grundlagen für einen substantiellen, an der Sache orientierten Diskurs;
- sie schärft das Problembewusstsein der handelnden Personen;
- sie macht Interessenkonflikte sichtbar;
- sie wirkt Manipulationen entgegen.

In den Anträgen werden die Bereiche

- Karenzzeiten für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre,
 - Beschäftigung externer Mitarbeiter in Ministerien und obersten Behörden und
 - Lobbyistenregister
- behandelt.

Karenzzeiten

Transparency Deutschland fordert Karenzzeiten für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre nach dem Ausscheiden aus dem Amt.

Vergleichbare gesetzliche Regelungen gibt es für Beamte, Richter und Soldaten. Sie weisen allerdings Regelungslücken auf und zeigen Schwächen in der Anwendungspraxis.

In der Vergangenheit ist das Vertrauen in Politik und staatliche Institutionen mehrfach erheblich belastet worden, weil Minister oder Staatssekretäre nach ihrem Ausscheiden innerhalb kurzer Zeit in Unternehmen gewechselt sind, bei dem der Anschein nicht vermieden wurde, dass es einen Zusammenhang zwischen im Amt getroffenen Entscheidungen und einer nach dem Ausscheiden aufgenommenen Erwerbstätigkeit geben könnte. Allein Vermutungen darüber schaden der Glaubwürdigkeit und bringen die Politik in Misskredit.

Transparency Deutschland fordert deshalb:

- 1. Karenzzeiten sollen für Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre gelten.**
- 2. Die Karenzzeiten sollen gesetzlich geregelt werden.**
- 3. Aus dem Amt ausscheidende Regierungsmitglieder haben während einer Dauer von drei Jahren die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ihrer vormaligen Dienststelle anzuzeigen.**
- 4. In den Fällen, in denen ein Zusammenhang zwischen der bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht und dadurch dienstliche Interessen beeinträchtigt werden könnten, ist für die Dauer von drei Jahren diese Tätigkeit zu untersagen.**
- 5. Dieses Verbot kann auch ausgesprochen werden, wenn der/die Betroffene auf Übergangsgelder bzw. Versorgungsbezüge verzichtet.**
- 6. Als Sanktion sind im Falle der Zuwiderhandlung bei gleichzeitigem Verzicht auf die Übergangsgelder die Einnahmen aus dem privatrechtlichen Verhältnis bis auf die Höhe der potentiellen Bezüge plus eines angemessenen Abschlags abzuschöpfen.**
- 7. Ein Ethikrat soll jeweils eine öffentliche Empfehlung aussprechen, ob die nach dem Ausscheiden beabsichtigte Aufnahme einer Tätigkeit genehmigt oder untersagt werden sollte.**

Externe Mitarbeiter

Transparency International Deutschland hält grundsätzlich einen Austausch zwischen Wirtschaft und Verwaltung vor dem Hintergrund der neuen und komplexen Fragestellungen der Gesellschaft für notwendig. Dieser Austausch kann in Einzelfällen auch die Mitarbeit von Unternehmens- und Verbands- sowie Gewerkschaftsangehörigen in der öffentlichen Verwaltung und in Ministerien umfassen. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Mitarbeit von Angestellten von Unternehmen und Verbänden in der öffentlichen Verwaltung und in Ministerien offen und transparent gestaltet ist und sofern keine unzulässige Einflussnahme auf den Kernbereich der Verwaltungstätigkeit erfolgt.

Nach erheblicher Kritik in der Öffentlichkeit am Verfahren der Bundesverwaltung externe Mitarbeiter zu beschäftigen, hat das Bundesinnenministerium eine neue Verwaltungsvorschrift zur Beschäftigung externer Mitarbeiter in Dienststellen des Bundes erlassen, in dem wesentliche Punkte der Verbesserungsvorschläge, die der Bundesrechnungshof vorgeschlagen hat, umgesetzt wurden.

Ungeachtet dessen weist die Verwaltungsvorschrift aus der Sicht von Transparency erhebliche Mängel auf:

1. In der „Transparenzregel“ wird eine Berichtspflicht lediglich gegenüber dem Haushalts- und Innenausschuss vorgeschrieben. Da Ausschussdrucksachen nicht öffentlich sind, wird der Eindruck verstärkt, dass eine öffentliche Kontrolle vermieden werden soll. Um dem entgegenzuwirken fordert Transparency:
Verwaltungen und die Ministerien haben jährlich in einem Bericht, der im Internet zu veröffentlichen ist, darzulegen, welche Mitarbeiter von Unternehmen, Verbänden und Vereinen sowie Gewerkschaften wie lange in den Behörden mitgearbeitet haben und mit welchen Aufgaben sie befasst waren.
2. Transparency fordert einen Ausschluss der Tätigkeit der "abgeordneten" Person im Kernbereich der Verwaltung. Daher dürften „abgeordnete Personen“ nicht an der Erstellung von Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, die die Tätigkeit des Unternehmens oder eines mit diesem verbundenen Unternehmens oder Branchen-, Verbands- beziehungsweise Vereinsinteressen berühren, bei denen die Person beschäftigt ist oder in einem freien Mitarbeiterverhältnis steht, mitwirken.
3. Ausgeschlossen von dem Anwendungsbereich dieser Verwaltungsvorschrift sind ferner befristete Arbeitsverträge. Transparency fordert, dass auch diese Vertragsverhältnisse erfasst und veröffentlicht werden, sofern sie auf dieser Grundlage im Kernbereiche der Verwaltung tätig sind. Vom Anwendungsbereich nicht erfasst sind entgeltliche Auftragsverhältnisse, die Beratungs- oder sonstige Dienstleistungen zum Gegenstand haben. Transparency lehnt diese Ausnahmen ab. Transparency fordert vielmehr, auch derartige Aufträge oder Beratungen im jährlichen Bericht zu veröffentlichen, sofern sie an Gesetzesentwürfen und anderen Rechtsetzungsakten sowie an Kontrollfunktionen mitwirken. Die Veröffentlichungspflicht bezieht sich auch auf Angaben der Personen über eine freie Mitarbeit oder Beratung von Unternehmen, Verbänden beziehungsweise Vereinen.
4. Für den Einkauf von Beratungsleistungen sollten folgende Grundsätze, die auf Empfehlungen des Bundesrechnungshofes basieren, gelten:
 - Die Entscheidung über den Einsatz externer Berater muss nachvollziehbar und transparent erfolgen. Dies setzt voraus, dass die zu lösende Aufgabe nachvollziehbar beschrieben und abgegrenzt wird, dass die Notwendigkeit geprüft und die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von externen Beratern ermittelt wird.
 - Die Beraterleistung muss öffentlich, gegebenenfalls europaweit ausgeschrieben werden. Sofern Eilbedürftigkeit geltend gemacht wird, ist diese zu begründen. Auch bei ausnahmsweise freihändiger Vergabe, muss die Vergabeentscheidung transparent sein und gleichwohl der Wettbewerb sichergestellt werden.

- Die Verträge müssen so abgefasst sein, dass die Leistung, die durch Externe erbracht werden soll, sowohl inhaltlich als auch zeitlich eindeutig beschrieben und kontrollierbar ist.
- Damit eventuell auch Ansprüche aus vertragswidrigem Verhalten oder Schlechtleistungen geltend gemacht werden können, müssen die Ergebnisse der Beraterleistungen auch zeitnah abgenommen werden.
- Die nach dem Haushaltsrecht erforderliche Erfolgskontrolle ist durchzuführen (Nr. 2.2 der VV zu § 7 BHO).
- Das gesamte Verfahren einschließlich der Entscheidung über das ob des Einkaufs von externen Beratungsleistungen sowie die Umsetzung von Beraterleistungsergebnisse ist zu dokumentieren.

Lobbyistenregister

Der Informationsaustausch zwischen Verbänden, Unternehmen und Interessengruppen auf der einen Seite und Politik, Parlament und Verwaltung auf der anderen Seite ist Bestandteil unseres politischen Systems und ist als solches grundsätzlich auch nicht abzulehnen. In der Verbändeliste des Deutschen Bundestages sind ca. 2000 Verbände auf freiwilliger Basis gelistet. Insider gehen aber von über 5000 Lobbyisten aus, die in Berlin Einfluss auf Politik zu nehmen versuchen.

Ein sich verschärfender Wettbewerb, einhergehend mit zunehmender Kosteneffizienz hat auch im Bereich der Interessenvertretung gegenüber der Politik zu größerer Differenzierung und zu passgenauen Problemlösungen geführt. Viele Unternehmen überlassen ihre Interessenvertretung gegenüber der Politik nicht mehr Verbänden, sondern übernehmen sie zusätzlich selbst durch eigene oder beauftragte Lobbyisten. Diese Entwicklung hat zu immer mehr Intransparenz geführt, wie allein die Anzahl der Lobbyisten belegt.

Der Informationsaustausch ist längst nicht mehr hinreichend offen und transparent. Es ist nicht mehr erkennbar, wer im Auftrag und im Interesse von wem welche Interessen vertritt. Er entspricht daher nicht mehr demokratischen Anforderungen. Transparency Deutschland fordert deshalb ein Lobbyistenregister mit folgenden Kriterien:

1. Lobbyisten haben die Pflicht, sich in ein neu zu schaffendes Register einzutragen. Dabei sind sowohl die Namen der individuellen Personen, wie der Name der Institution anzugeben.
2. Als Lobbyisten gelten alle, die berufsmäßig im eigenen Interesse oder im Auftrag anderer oder ehrenamtlich wiederkehrend auf die Gesetzgebung, Verordnungen und andere staatliche Regulierungen Einfluss ausüben wollen und zu diesem Zweck Kontakte mit Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeitern/ Mitarbeiterinnen, Funktionsträgern der Parteien, Regierungmitgliedern sowie Mitgliedern der Ministerien und von Verwaltungseinrichtungen etc. suchen, herstellen und pflegen.
3. Die registrierten Lobbyisten haben die Pflicht, ihre Aufwendungen und die Nutznießer ihrer Aufwendungen offenzulegen.

4. Ferner sind, sofern die Lobbyisten nicht im eigenen Interesse handeln, die Auftraggeber der Lobbyisten und deren Aufwendungen anzuzeigen. Dabei muss auch ein Weg gefunden werden, Rechtsanwälte dieser Offenlegungspflicht zu unterwerfen. Die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht wurde nicht mit dem Zweck verankert, Auftragslobbyismus von Anwälten berufsrechtlich zu schützen.
5. Mit der Registrierung ist ein Verhaltenskodex anzuerkennen. Folgende Punkte wären darin zu regeln:
 - Einhaltung von Gesetzen und Regeln,
 - Pflicht zur Wahrhaftigkeit,
 - Offenlegung von Interessen,
 - Trennung von Amt und Mandat,
 - Einhaltung des presserechtlichen Trennungsgebotes im Umgang mit Medien,
 - Kennzeichnung des Absenders,
 - Umgang mit Interessenkonflikten und
 - Annahme und Gewährung von Geschenken und Zuwendungen.
6. Damit Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können, welche Personen, Verbände, Unternehmen und Interessengruppen auf gesetzliche Regelungen und auf behördliche Maßnahmen und Vorgehensweisen Einfluss haben und welche Informationen auf welchen Wegen wen beeinflussen können oder sollen, sind das Register und die Aufstellungen über Aufwendungen im Internet öffentlich zu machen und übersichtlich zu strukturieren.
7. Ministerialbeamten ist zukünftig zu untersagen, Gesprächstermine mit nicht registrierten Lobbyisten wahrzunehmen.
8. Die Verpflichtung für Lobbyisten, sich in das Register einzutragen, muss bei Fehlverhalten sanktioniert sein. Die Sanktionen müssen effektiv durchgesetzt werden können. Daher ist das Register durch eine Stelle mit Ombudsmann-Funktionen zu verwalten und zu kontrollieren. Deren Aufgabe ist es, Hinweise auf mögliche Verstöße entgegenzunehmen und zu prüfen, eigenständig Prüfungen durchzuführen und im Falle von fehlerhaften oder verspäteten Registrierungen oder Angaben Sanktionen zu erlassen.