

Innenausschuss

A-Drs. 16(4)631 F

Johann Hahlen
Staatssekretär a. D.

50389 Wesseling, den 11. 6. 2009
Am hohen Rain 52
Tel: 02236-322953
Fax: 02236-59047
Email: johann.hahlen@[web.de](mailto:johann.hahlen@web.de)

Stellungnahme
in der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages in Berlin am 15. 6. 2009
zu den Anträgen

- Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 16 / 8453 vom 7. 3. 2008), im Text A 1 abgekürzt
- Transparenz schaffen - Verbindliches Register für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter einführen der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (BT-Drs. 16 / 13174 vom 27. 5. 2009), im Text A 2 abgekürzt
- Verhaltenskodex für ausscheidende Regierungsmitglieder der Fraktion der FDP (BT-Drs. 16 / 677 vom 15. 2. 2006), im Text A 3 abgekürzt
- Gesetzliche Regelung für frühere Mitglieder der Bundesregierung und Staatssekretäre zur Untersagung von Tätigkeiten in der Privatwirtschaft, die mit ihrer ehemaligen Tätigkeit für die Bundesregierung im Zusammenhang stehen der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 16 / 846 vom 8. 3. 2006), im Text A 4 abgekürzt
- Berufstätigkeit von ausgeschiedenen Mitgliedern der Bundesregierung regeln der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (BT-Drs. 16 / 948 vom 15 . 3. 2006), im Text A 5 abgekürzt
- Keine Lobbyisten in den Ministerien der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 16 / 9484 vom 4. 6. 2008), im Text A 6 abgekürzt
- Transparenz herstellen - Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden zügig umsetzen der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN (BT-Drs. 16 / 8762 vom 9. 4. 2008), im Text A 7 abgekürzt

Gliederung:

1. Zum Problemumfeld „Lobbyismus in Deutschland“
2. Zur Registrierung von Lobbyisten
3. Zu einem Verhaltenskodex für Lobbyisten
4. Zum Wechsel von Regierungsmitgliedern und leitenden Beamten des Bundes in Wirtschaft und Interessenvertretungen
5. Zur Beschäftigung Externer in der Bundesverwaltung
6. Zusammenfassung und Empfehlungen

1 Zum Problemumfeld „Lobbyismus in Deutschland“

- 1.1 Die Diskussion über das - richtige - Verhältnis zwischen der vom Grundgesetz (GG) in Form der repräsentativen parlamentarischen Demokratie verfaßten Staatswillensbildung und der - ebenfalls vom GG gewollten - Vorformung des politischen Willens

durch die „intermediären Kräfte“ in der pluralistischen Gesellschaft ist so alt wie die Bundesrepublik Deutschland. Daß dieses vielfach verschränkte Nebeneinander des formellen Repräsentationssystems unserer parlamentarischen Institutionen und das informelle Plebiszitärsystem der individuellen und gesellschaftlichen Kräfte kein „Sündenfall“ deutscher Verfassungswirklichkeit¹, sondern eine der Erfolgsbedingungen unseres demokratischen Gemeinwesens ist, dürfte nach 60 Jahren westdeutscher und bald 20 Jahren wiedervereinigter deutscher Staatlichkeit allgemeine Meinung geworden sein.

Gleichwohl sollte man sich mit Hesse² in Erinnerung rufen:

- Das GG kennt keinen über den partikularen Interessen stehen Staat und keine sonstige Instanz, die - im endgültigen Besitz der Wahrheit - berechtigt wäre, diese verbindlich vorzuschreiben, sondern konstituiert Freiheit und Offenheit des politischen Prozesses.
- Neben der politischen Willensbildung durch Wahlen und Abstimmungen gibt das GG der Bildung der öffentlichen Meinung und der Vorformung des politischen Willens durch die organisierten Gruppeninteressen, z. B. durch Verbände und Parteien, Raum. Solche organisierten Interessen und Parteien sind unter den Bedingungen der Gegenwart notwendige Faktoren demokratischer Willensbildung.
- Das GG ermöglicht gerade deren Tätigkeit durch Art. 9 (Vereinigungsfreiheit), Art. 5 (Meinungsfreiheit) und Art. 21 Abs.1 (Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes). Deshalb sind Parteien, pressure groups, Lobbywesen, Bürgerinitiativen - und so würde man heute hinzufügen: Nicht-Regierungsorganisationen (NGO) sowie Think Tanks und Public-Affairs-Agenturen - keine „Attentate auf die demokratische Repräsentativverfassung“, sondern grundrechtslegitimierte Erscheinungen des politischen Lebens³.
- Diese politische Willensbildung - sei es auf der Stufe der Vorformung oder auf der Stufe der institutionalisierten Willensbildung (durch Wahlen und im Parlament) - lebt von der Publizität des politischen Prozesses. Öffentliche Meinung und Wahlentscheidung setzt Einsicht in die öffentlichen Zustände voraus.
Im Zusammenhang mit den Abgeordnetendiäten hat das BVerfG⁴ betont: „.... das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG) verlangt, daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich“.

1.2 Das Verhältnis der Interessenverbände zu Parlament und Regierung wird heute mitunter⁵ als Versuch einer umfassenden Infiltration des politischen Entscheidungsprozesses und schleichende Unterwanderung demokratischer Entscheidungsfindung charakterisiert. Diese Warnungen übersehen aber, daß sich in Deutschland über die Jahrzehnte vielfältige rechtliche Regelungen für das Einwirken von organisierten Interessen in die Willensbildung von Parlament, Regierung und Verwaltung heraus-

¹ ebenso Isensee, Regierbarkeit einer parlamentarischen Demokratie, in 15. Cappenberger Gespräch, 1979, S. 15, 21

² Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 18. A. 1991 Rdn. 159, 150, 151, 152

³ Isensee, a. a. O. S. 23 f.

⁴ BVerfGE 40 S. 296, 327

⁵ Hohmann-Dennhardt, Hausverbot für Lobbyisten? In nr-Werkstatt: „In der Lobby brennt noch Licht“, 2008, S. 16, 27

gebildet haben⁶:

So enthält die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) neben der Verpflichtung zur Beteiligung der Länder und kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen in den §§ 44 Abs. 4 und 47 Abs. 3 klare Regelungen für die Beteiligung von Verbänden und Fachkreisen. In den Kabinetttvorlagen sind - so § 22 Abs.1 Nr. 4 GGO und § 51 Nr. 4 GGO - das Ergebnis einer Verbandsbeteiligung, insbesondere die Darstellung wesentlicher Anregungen, denen nicht entsprochen werden soll, anzugeben.

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) sieht in § 70 Abs. 1 öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vor. Deren Protokolle dürfen nach § 73 Abs. 2 GOBT nicht als Verschlussachen behandelt werden. Die in Anhörungen dargelegten Auffassungen sind vom Ausschuß in seinem Bericht an den Bundestag in ihren wesentlichen Punkten wiederzugeben (§ 66 Abs. 2 GOBT).

Anlage 2 zur GOBT schreibt die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern beim Präsidenten des Bundestages in einer öffentlichen Liste vor, die jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht wird.

Zu bestimmten Materien hat der Gesetzgeber - über § 47 Abs. 3 GGO hinausgehend - die Beteiligung der betroffenen Interessenorganisationen / Verbände bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen vorgeschrieben⁷. Neben der Gewerkschaftsbeteiligung bei der Vorbereitung beamtenrechtlicher Regelungen finden sich insbesondere im Umweltrecht zahlreiche Vorschriften, welche die Anhörung „der beteiligten Kreise“ vor dem Erlaß von Rechtsverordnungen vorschreiben⁸.

Nicht mehr übersehbar sind die Beiräte von Ministerien und Bundesoberbehörden⁹ sowie die Kommissionen¹⁰ bei Ministerien und andere „gemischte Gremien“, wie z. B. die sog. konzertierte Aktion¹¹ (in der Bundesregierung, Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zusammenwirken wollen). Außerdem sehen viele Gesetze eine Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörden mit Organisationen aus dem gesellschaftlichen Bereich, die vielfach auch bestimmte Interessen wahrnehmen, vor¹². Nicht unerwähnt bleiben darf schließlich die Möglichkeit von Verbands- oder korrekter - Vereinsklagen¹³.

⁶ Das hat schon vor über 30 Jahren Steinberg in seinem Aufsatz, Das Verhältnis der Interessenverbände zu Regierung und Parlament, ZRP 1972 S. 207 ff., gezeigt.

⁷ vgl. z. B. § 118 Bundesbeamtenengesetz in der Neufassung vom 5. 2. 2008 (BGBl I S. 160), früher § 94 BBG, sowie die dazu erlassene allgemeine Verwaltungsvorschrift vom 28. 8. 1996 GMBI 1996 S. 677

⁸ vgl. Z. B. §§ 8 Abs. 2 und 20 Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. 3. 1998 BGBl I S. 502. Danach sind u. a. neben Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der Wirtschaft, Landwirtschaft, Forstwirtschaft die Natur- und Umweltschutzverbände, des archäologischen Denkmalschutzes und die kommunalen Spitzenverbände zu hören.

⁹ vgl. etwa den in § 4 Bundesstatistikgesetz vom 22. 1. 1987 (BGBl I S. 462, BGBl 2007 I S. 2246) vorgeschriebenen „Statistischen Beirat“, in dem u. a. die kommunalen Spitzenverbände, die gewerbliche Wirtschaft, die freien Berufe, die Arbeitgeberverbände, die Gewerkschaften, die Landwirtschaft, die Umweltverbände und die Wissenschaft vertreten sind.

¹⁰ vgl. z. B. die Kommission für Anlagensicherheit nach § 51a Bundes-Immissionsschutzgesetz i. d. F. der Bekanntmachung vom 26. 9. 2002 (BGBl I S. 3830), in die neben Vertretern der zuständigen Behörden insbesondere Vertreter der Wissenschaft, der Umweltverbände, der Gewerkschaften, der Berufsgenossenschaften und der beteiligten Wirtschaft zu berufen sind.

¹¹ nach § 3 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967, BGBl I S. 582

¹² vgl. etwa § 17 Abs. 3 SGB I, der die Leistungsträger verpflichtet, mit gemeinnützigen und freien Einrichtungen und Organisationen zusammen zu arbeiten.

¹³ vgl. § 61 Bundesnaturschutzgesetz vom 25. 3. 2002 (BGBl I S. 1193), der vom BMU oder den Ländern anerkannten Vereinen, welche - wie die großen Umweltverbände - die Voraussetzungen des § 59 BNatSchG erfüllen, Rechtsbehelfe nach der VwGO ermöglicht.

1.3 Dennoch ist die Sorge um die Integrität staatlicher Willensbildung in der staats- und parlamentsrechtlichen Diskussion nie verstummt.

In den siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts war es die von manchen empfundene Gefahr, daß eine Ballung gesellschaftlicher Macht (damals bei den Gewerkschaften vermutet) das demokratische Entscheidungssystem in Frage stellen könnte, die zu Forderungen nach einem Verbändegesetz führte¹⁴.

Ein zweiter Diskussions- und jetzt auch Regelungs- Schwerpunkt entwickelte sich - ebenfalls seit Anfang der siebziger Jahre - zum Verhältnis von freiem Mandat des Bundestagsabgeordneten gegenüber dem Einfluß organisierter Interessen: Am 21. 9. 1972 (einen Tag vor Auflösung des 6. Deutschen Bundestages) gab sich der Deutsche Bundestag die ersten Verhaltensregeln für Abgeordnete¹⁵. In der Folgezeit wurde mit dem Abgeordnetengesetz vom 22. 9. 1980¹⁶ (damals noch in einem § 44a) für diese Verhaltensregeln eine gesetzliche Grundlage geschaffen und die Regeln als Anlage zu § 18 GOBT verschärft¹⁷. Nahezu durchgängig waren es immer wieder Fälle von in der Öffentlichkeit als anstößig empfundenen finanziellen Verstrickungen von Bundestags- oder Landtagsabgeordneten mit Wirtschaftsunternehmen oder Interessengruppen, die zu immer eingehenderen Verhaltensregeln, zuletzt zu den Melde- und Veröffentlichungspflichten von Einkünften aus Nebentätigkeiten¹⁸, führten.

Zur Einführung von Inkompatibilitätstatbeständen, Mitwirkungsverboten oder gar Mandatsverlusten¹⁹ zur Verhinderung von Interessenverflechtungen bei Bundestagsabgeordneten ist es aber bislang nicht gekommen.

Eine dritte Diskussionslinie hinterfragt zunehmend kritisch²⁰ seit Anfang dieses Jahrhunderts die sog. Kommissionitis. Dabei wird die Regierung nicht dafür getadelt, daß sie bei externen Fachleuten, Wissenschaftlern oder Think Tanks Rat holt oder sich mit den betroffenen Wirtschaftsunternehmen zur Suche nach Problemlösungen an einen Tisch setzt. Kritisiert wird, daß in solchen Gremien, in denen der Regierung Verhandlungspartner ohne demokratische Legitimation gegenüber sitzen, Vorentscheidungen fallen, die vom Parlament dann „eins zu eins“ umgesetzt werden sollen. Damit mag zwar die Gesetzesform gewahrt sein, aber der Bundestag hat sich in die Rolle einer „Ratifikationsinstanz“ drängen lassen, die nicht der vom GG gewollten demokratischen Willensbildung entspricht²¹.

1.4 Rechtstatsächlich sind gewisse Veränderungen im Prozeß der Vorformung des politi-

¹⁴ vgl. etwa zum damaligen Diskussionsstand Teubner, Zu den Regelungsproblemen der Verbände, JZ 1978 S. 545 ff. m. w. N. Bekanntlich sind diese - insbesondere von der FDP verfolgten - Überlegungen im Sande verlaufen.

¹⁵ vgl. Roll, Verhaltensregeln, in H.-P. Schneider und W. Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 607 ff.

¹⁶ BGBl I S. 1752

¹⁷ vgl. dazu und den folgenden Änderungen der Verhaltensregeln Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, S. 416 ff.

¹⁸ vgl. das 26. Änderungsgesetz zum Abgeordnetengesetz vom 22. 8. 2005 (BGBl I S. 2482), mit dem ein neuer § 44a eingefügt und der bisherige als § 44b modifiziert wurde. Das BVerfG hält - in einer 4 zu 4 Entscheidung - die Neuregelung sowie die verschärften Verhaltensregeln für verfassungskonform (BVerfGE 118 S. 277 ff., zustimmend von Arnim, Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten, DÖV 2007 S. 897 ff, zweifelnd Kretschmer in Schmidt-Bleibtreu, Klein, Hofmann, Hopfau, GG, 11. A. 2008, Art. 48 Rdn. 24 ff.

¹⁹ wie sie verschiedene andere westliche Demokratien kennen (vgl. Troltsch, Der Verhaltenskodex von Abgeordneten in westlichen Demokratien, APuZ 1985 B 24-25 S. 1 ff. und Peine, Der befangene Abgeordnete, JZ 1985 S. 914 ff.)

²⁰ z. B. sehr plastisch Hohmann-Dennhardt, a. a. O. (Fußnote 5) S. 22 f.

²¹ davor warnte etwa der Präsident des BVerfG Papier anlässlich einer Buchvorstellung am 24. 2. 2006 in Berlin in seinem Vortrag: Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie. Ähnlich kritisch Di Fabio, in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. A. Bd. II § 27 Gewaltenteilung Rdn. 47, 48

schen Willens durch organisierte Interessen seit der Wiedervereinigung in Deutschland nicht zu verkennen²²:

- Die Asymmetrie der Interessen und ihrer Verbände zeigt sich gerade auf den großen Reformbaustellen unserer Gesellschaft. Die Interessen der Ärzte und der Pharmaindustrie lassen sich leicht organisieren und finanzkräftig vertreten; die Patienteninteressen haben es schwerer. Ähnlich ungleichgewichtig vertreten sind angesichts der demographischen Entwicklung die Interessen von Kindern und Rentnern. Auch wenn sich die Repräsentation schwächerer Interessen, etwa im Bereich des Umweltschutzes, deutlich verbessert hat, was ist z. B. mit den Interessen der Strom- und Gasabnehmer gegenüber den Energieversorgern?
- Die großen Verbände (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Parteien) haben erheblich an Mitgliedern verloren und tun sich immer schwerer, ihre unterschiedlich strukturierten Mitglieder zu integrieren und deren Interessen zu bündeln. Große Unternehmen gehen deshalb dazu über, ihre Interessen gegenüber Regierung und Parlament in Berlin selbst wahrzunehmen.
- Interessen werden zunehmend nicht mehr durch Verbände, in denen eine organisierte Willensbildung mit Mehrheitsprinzip und gewissem Minderheitenschutz stattfindet, sondern durch RA-Büros und Public-Affairs-Agenturen vertreten, in denen keine innerverbandliche Demokratie möglich ist.
- Von einem Teil der Medien, vor allem dem sog. investigativen Journalismus, werden „schwarze Schafe“, Fälle von Bestechung und Patronage verallgemeinert, die organisierte Interessenvertretung als undurchsichtiger Dschungel mystifiziert und gegenüber den Adressaten von Interessenvertretern, nämlich den Abgeordneten und der Verwaltung - namentlich der Ministerialbürokratie - ein Klima des (nicht widerlegbaren) Mißtrauens erzeugt, während man gleichzeitig den Eindruck erweckt, das Allgemeinwohl zu vertreten²³. Solche Einseitigkeiten sind kein tauglicher Ausgangspunkt für gesetzgeberische Aktivitäten. Denn es gibt nun einmal in einer pluralistischen Demokratie „keinen archimedischen Punkt außerhalb des Interessengeflechts“²⁴.

2 Zur Registrierung von Lobbyisten

Die Anträge A 1 und A 2 stimmen in wichtigen Punkten überein, weichen in Einzelheiten und in der verlangten Regelungstiefe voneinander ab. Soweit sie übereinstimmen, werden sie gemeinsam besprochen.

2.1 Pflicht zur Registrierung für Lobbyisten

2.1.1 Eine Registrierungspflicht erscheint - vorbehaltlich ihres noch zu erörternden Inhalts - rechtlich möglich.

Eine Pflicht zur Registrierung kann Lobbyisten, die auf Bundesebene gegenüber dem Deutschen Bundestag und den Bundesministerien tätig werden wollen, nicht durch die GOBT, sondern nur durch ein Gesetz auferlegt werden. Denn es handelt sich um eine die Berufsausübung regelnde Maßnahme, die im Rahmen des Art. 12 Abs.1 Satz 2 GG nach

²² Ähnlich Lösche, Demokratie braucht Lobbying, in Leif/Speth, Die fünfte Gewalt, S. 53 ff. 60 ff.

²³ Diesen Eindruck habe ich nach der Lektüre der drei jüngsten Veröffentlichungen zum Thema Lobbyismus in Deutschland gewonnen:

Leif/Speth, Die fünfte Gewalt, Lobbyismus in Deutschland, 2006 (eine Aufsatzsammlung) Nr-Werkstatt Nr. 12, „In der Lobby brennt noch Licht“, Lobbyismus als Schatten-Management in Politik und Medien, 2008 (Zusammenstellung von Vorträgen auf einer Konferenz in Berlin am 19. / 20. 9. 2008) Hans-Martin Tillack, Die korrupte Republik, Über die einträgliche Kungelei von Politik, Bürokratie und Wirtschaft, 2009

²⁴ wie es Steinberg a. a. O. (Fußnote 26) Rnr. 124 formuliert.

der ständigen Rechtsprechung des BVerfG²⁵ bei Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig sein kann.

Eine obligatorische Registrierung soll zur Transparenz der Einflußnahme Dritter auf die Willensbildung in Parlament und Regierung und so mittelbar zur Wahrung der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit der ersten und zweiten Gewalt im Bund beitragen. Eignung und Zumutbarkeit einer solchen Regelung begegnen keinen Zweifeln. Die Erforderlichkeit ergibt sich daraus, daß Transparenz nur bei möglichst vollständiger Erfassung aller Lobbyisten erreicht wird, während eine freiwillige Registrierung nach der Lebenserfahrung das angestrebte Ziel allenfalls unvollkommen erreichen würde.

Eine Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers für die Registrierung von Lobbyisten auf Landes- und Kommuneebene besteht nicht und läßt sich auch nicht aus Art. 28 GG ableiten, so daß es hier - wie beide Anträge ausführen - bei einer politischen Empfehlung bleiben muß.

Wenn A 2 Lobbyisten, die sich dem Bundesrat widmen, ausklammert, so erscheint das inkonsequent, zumal der Mitwirkung des Bundesrates unverändert große Bedeutung für die Gesetzgebung des Bundes zukommt.

2.1.2 Eine Registrierungspflicht erscheint auch Demokratie politisch sinnvoll. Transparenz, die Vertrauen schaffen soll, muß annähernd, d.h. soweit wie möglich, hergestellt werden, also möglichst alle Betroffenen erfassen. Das ist nur bei einer obligatorischen Registrierung erreichbar.

2.2 Zum Inhalt der Registrierung

Der in Anlage II zur GOBT vorgeschriebene Inhalt des Verbänderegisters beim Präsidenten des Deutschen Bundestages wird nach allgemeiner Meinung²⁶ dem damit verfolgten Zweck angesichts der Lebenswirklichkeit organisierter Interessen in Deutschland nicht gerecht.

Deshalb ist es erforderlich und zumutbar, wenn beide Anträge nicht nur die Registrierung von Verbänden (wie bisher), sondern auch deren das Lobbygeschäft betreibende Mitarbeiter sowie selbständige Lobbyisten, Lobbyunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, Stiftungen, Think Tanks und Public-Affairs-Agenturen sowie Rechtsanwälte zur Registrierung verpflichten, wenn sie Lobby betreiben.

Der damit verbundene Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Lobby betreibenden Personen erscheint bei Abwägung mit dem höher zu bewertenden Interesse an der Integrität politischer Willensbildung in Parlament und Regierung gerechtfertigt, zumal deren Registrierung Folge der Ausübung einer im öffentlichen Raum sich vollziehenden Berufstätigkeit ist. Die mit der Registrierung verbundene praktisch unbegrenzte Öffentlichkeitswirkung ist notwendige Folge der angestrebten Transparenz und zumutbar.

Problematisch erscheinen indessen die von beiden Anträgen vorgesehenen Angaben zu

- den Auftraggebern,
- zum Gesamtbudget und
- zu den finanziellen Aufwendungen für die jeweilige Lobbyarbeit.

Soweit A 1 Rechtsanwälten in diesem Zusammenhang die Berufung auf ihre beruflichen Verschwiegenheitspflichten abscheiden will, um eine Umgehung dieser Offenlegungs-

²⁵ BVerfGE 7 S. 398, 405

²⁶ vgl. etwa Steinberg, in H.-P. Schneider und W. Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 7 Parlament und organisierte Interessen S. 217, 256

pflichten zu vermeiden, erscheint das - entgegen Meyer²⁷ - nicht zulässig.

Auch wenn sich das Registrierungskonzept von A 2 ersichtlich auf eine Auswertung der Erkenntnisse aus dem Fachgespräch vom 13. 8. 2008²⁸ und auf den dort als beispielhaft herangezogenen „Lobbying Disclosure Act of 1995“ der USA (in der 2007 verschärferten Fassung) stützt, erscheinen die oben bezeichneten drei Angaben im Lichte der deutschen Verfassungsordnung höchst zweifelhaft:

Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet den Auftraggebern auch die negative Meinungsfreiheit, d. h. sie brauchen ihre politischen Auffassungen und Ziele nicht zu offenbaren, müssen es also auch nicht hinnehmen, daß ihr Lobbyauftrag und die dafür eingesetzten Gelder öffentlich bekannt gemacht werden. Die Regelungen in § 25 Parteiengesetz zur Veröffentlichung von Parteispenden widersprechen dem nicht, weil sie Ausfluß der in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG den Parteien ausdrücklich auferlegten Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel ist.

Eine solche öffentliche Rechenschaftspflicht ist aber weder in Art. 9 Abs. 1 GG Vereinigungen noch den von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Unternehmen auferlegt, vielmehr sind deren Interna - und dazu gehören das Gesamtbudget und die Ausgaben für bestimmte Zwecke - zu respektieren.

Es wird deshalb von der verpflichtenden Aufnahme dieser drei Angaben, so sehr sie auch zu der angestrebten Transparenz beitragen mögen, in das obligatorische Register abgeraten; ihre Angabe sollte vielmehr freigestellt werden.

2.3 Zur Führung des Registers - A 1 möchte dafür einen besonderen Ombudsmann beim Deutschen Bundestag einrichten, A 2 möchte das Register beim Präsidenten des Deutschen Bundestages ansiedeln - dürfte sich eher ein bereits vorhandener und mit umfangreichen Verwaltungsaufgaben vertrauter Beauftragter eignen. Das Amt des Bundestagspräsidenten und die Bundestagsverwaltung sollten nicht weiter belastet werden; deshalb sollte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz in Erwägung gezogen werden.

Die Veröffentlichung des Registers im Internet sowie dessen elektronische Erschließung nach Namen, Lobbygruppen und dgl. ist - wenn es von praktischem Nutzen sein soll - wichtig und unverzichtbar.

2.4 Problematisch erscheinen die vorgesehenen Auswirkungen der obligatorischen Registrierung auf die Bundesregierung und deren Ministerien:

- Sowohl A 1 als auch A 2 sehen die Einführung des sog. Footprint-Prinzips in Vorlagen der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag vor, indem in der jeweiligen Vorlage eine etwaige unmittelbare oder mittelbare Beeinflussung durch Lobbyisten vermerkt wird.

Der damit verbundene bürokratische Aufwand dürfte beträchtlich sein, ohne daß dem ein wesentlicher Zugewinn an Transparenz entspräche. Wenn die Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Ministerien die Regelungen zur Begründung der Entwürfe in § 43 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GGO (die Erkenntnisquellen, auf denen der Entwurf beruht, sowie andere Lösungsmöglichkeiten und etwaige Erwägungen zu deren Ablehnung sind darzustellen) sowie zur Darlegung der Gesetzesfolgen in § 44 GGO ernst nehmen, werden dem Parlament bereits alle mit Footprint-Vermerken angestrebte Informationen geliefert. Allerdings machen es sich manche Entwurfsverfasser mit den genannten Anforderungen

²⁷ vgl. dessen Differenzierung zwischen der Schutzwirkung der Verschwiegenheitspflicht für den Mandanten, der hier nicht schutzwürdig sei, und ihrer Schutzwirkung für die Beratungstätigkeit des Rechtsanwalts nicht überzeugen kann (Meyer in der Dokumentation der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN: Lobbyismus und Politik, vom 13. 8. 2008 S. 39, 42).

²⁸ vgl. die Fundstelle in Fußnote 27

der GGO bislang zu leicht. Die Leitungen der Ministerien und das Parlament sollten auf deren Einhaltung dringen²⁹.

- A 2 will Lobbyisten den Zugang zu Ministerien und nachgeordneten Behörden sowie die Kontaktaufnahme mit diesen verbieten, solange sie ihrer Pflicht zur Registrierung nicht nachgekommen sind.

Diese Sanktion dürfte wegen Verstoß gegen das in Art. 65 Satz 2 GG von Verfassungs wegen gewährleistete Ressortprinzip unzulässig sein. Zum Kernbereich der damit verfassungskräftig verankerten eigenständigen Leitungsgewalt jedes Bundesministers gehört, wer welche Außenkontakte in seinem Ministerium wahrnimmt. Hier handelt es sich gerade nicht um einen Randbereich³⁰ des Organisationsrechts, sondern um eine für die politische Aufgabenerfüllung und Verantwortung eines Ministers entscheidende Frage. Diese von A 2 angestrebte Sanktion kann deshalb nicht in das Registergesetz aufgenommen werden.

Die übrigen von A 1 und A 2 vorgesehenen Sanktionen beugen keinen Bedenken.

2.5 A 1 möchte bei dieser Gelegenheit gleichen Zugang zu Gesetzentwürfen und die Internetzugänglichkeit von öffentlichen Anhörungen verankern.

Beide Forderungen sind bereits erfüllt: § 48 Abs. 2 GGO sieht vor, daß Gesetzentwürfe nach Zuleitung an Verbände oder Fachkreise auch den Fraktionen und den Abgeordneten (letzteren auf Wunsch) zuzuleiten sind.

Die Stellungnahmen von Sachverständigen zu öffentlichen Anhörungen und deren Protokolle werden, wenn ich es recht sehe, nach Verfügbarkeit vom Ausschußsekretariat in das Internet gestellt.

3. Zu einem Verhaltenskodex für Lobbyisten

3.1 A 2 strebt einen verbindlichen Verhaltenskodex an. Ein solcher wäre für die Lobbyisten eine Regelung der Berufsausübung, die nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG nur durch Gesetz oder auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden kann.

Gesetzes technisch dürfte sich deshalb die Aufnahme einer solchen Ermächtigung im Registergesetz selbst empfehlen, während der Verhaltenskodex - auch zur einfacheren Modifizierung auf Grund der damit gemachten Erfahrungen - außerhalb des Registergesetzes nach Erörterung mit Repräsentanten der betroffenen Lobbyisten von der mit der Verwaltung des Registers betrauten Stelle (aus hiesiger Sicht damit vom Bundesdatenschutzbeauftragten) zusammen gestellt und veröffentlicht werden sollte.

3.2 Als Berufsausübungsregel muß sich ein verbindlicher Verhaltenskodex am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen lassen. Es kommt also auf die jeweiligen Inhalte an, so daß vor deren Festlegung keine abschließende Bewertung möglich ist.

Sollte sich der Verhaltenskodex auf Regeln beschränken, die den sieben von der EU-Kommission für Interessenvertreter in der EU³¹ formulierten Verhaltensregeln oder dem von degepol und Transparency International Deutschland e.V. gemeinsam beschriebenen Verhaltenskodex³² für Interessenvertreter entsprechen, dürften diese Regeln überwiegend verhältnismäßig sein. Zweifel mit Blick auf die Zumutbarkeit bestehen allerdings bei den Verpflichtungen zur Angabe der Interessen und vor allem der Auftraggeber und Klienten. Dazu dürfte sich zumindest die Aufnahme eines Vorbehalts zur Wahrung der Vertraulichkeit des Gesprächs zwischen Interessenvertretern und ihren Beratern sowie zwischen

²⁹ vorbildlich - wenn auch auf anderer Grundlage - der Entwurf für ein Beamtenstatusgesetz vom 12. 1. 2007 BT-Drs. 16 / 4027 S. 39 f. mit dem Bericht über die Stellungnahme der Gewerkschaften

³⁰ so aber Meyer a. a. O. (vgl. Fußnote 27) S. 40

³¹ vgl. die Mitteilung der Kommission vom 27. 5. 2008 (KOM (2008) 323 endgültig S. 8

³² vgl. die gemeinsame Erklärung von degepol und Transparency vom 3. 12. 2008 S. 3 f.

Politikern und ihren Beratern empfehlen, wenn nicht beide Seiten darauf ausdrücklich verzichtet haben³³.

3.3 Ist ein verbindlicher Verhaltenskodex in dem beschriebenen Umfang rechtlich zulässig, bleibt die Frage, ob er auch Demokratie politisch sinnvoll ist.

Hier sind Zweifel erlaubt, auch wenn es zu der Forderung nach verbindlichen Verhaltensregeln für Interessenvertreter nur wenige Gegenstimmen gibt und sie von nicht unbedeutenden Interessenverbänden unterstützt wird³⁴.

Denn ein solcher Verhaltenskodex wird sich notwendigerweise - wenn er denn auf die Vielgestaltigkeit der Interessenvertretungen passen soll - auf Allgemeinplätze, wie Einhaltung der Gesetze, Ehrlichkeit und Verzicht auf ein Verleiten der Adressaten zu Straftaten oder pflichtwidrigem Verhalten, beschränken, was von A 2 selbst³⁵ als unbefriedigend empfunden wird.

4. Zum Wechsel von Regierungsmitgliedern und leitenden Beamten des Bundes in Wirtschaft und Interessenvertretungen

Die drei einschlägigen Anträge (A 3, A 4 und A 5) haben unterschiedliche Ziele und beziehen sich auf verschiedene Personenkreise: Während A 3 nur einen Verhaltenskodex für ausscheidende Regierungsmitglieder verlangt, strebt A 4 ein gesetzliches Verbot für Regierungsmitglieder und Staatssekretäre (gemeint sein dürften sowohl Parlamentarische Staatssekretäre - PSts - als auch beamtete Staatssekretäre) an, während A 5 die Berufstätigkeit ausgeschiedener Regierungsmitglieder entweder in einem Ehrenkodex oder durch Gesetz regeln will.

Zweckmäßig erscheint eine Erörterung nach den verschiedenen Personenkreisen.

Betroffen wären in jeder Legislaturperiode ca. 50 Regierungsmitglieder (Minister und PSts) und ca. 30 beamtete Staatssekretäre.

4.1 Zu den beamteten Staatssekretären des Bundes (nur für diese besitzt der Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG die Gesetzgebungskompetenz)

Diese Staatssekretäre sind Beamte; für sie gelten also die Regelungen des Bundesbeamtengesetzes (BBG). Einschlägig ist hier die Bestimmung des § 105 BBG³⁶.

Nach § 105 Abs. 1 BBG muß ein Staatssekretär, gleich ob er wegen Erreichens der Altersgrenze in den Ruhestand getreten ist oder sich nach § 54 Abs. 1 Nr. 1 BBG oder § 55 BBG im einstweiligen Ruhestand befindet, eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, die mit seiner dienstlichen Tätigkeit in den letzten 5 Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstlichen Interessen beeinträchtigt werden können, vor ihrer Aufnahme seiner letzten obersten Dienstbehörde (d. h. seinem letzten Ministerium) schriftlich anzeigen.

Nach § 105 Abs. 2 BBG hat das Ministerium die Tätigkeit des Staatssekretärs a. D. zu untersagen, soweit zu besorgen ist, daß durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Die Untersagung ist für den Zeitraum bis zum Ende der Anzeigepflicht (bei Alters-

ruheständlern 3 Jahre, sonst 5 Jahre) auszusprechen, es sei denn, die Voraussetzungen

³³ so der gemeinsame Verhaltenskodex von degepol und Transparency vom 3. 12. 2008 S. 4 f.

³⁴ etwa Yzer für den Verband forschender Arzneimittelhersteller, a. a. O. (Fußnote 5) S. 103. Nur für einen freiwilligen Code of Conduct der Generalbevollmächtigte von EnBW (dort S. 109), ebenfalls nur für Freiwilligkeit Möll für den Verband der Privaten Krankenversicherung a. a. O. (Fußnote 27) S. 31, 33 f.

³⁵ vgl. dessen Begründung S. 5

³⁶ i. d. F. des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes (DNeuG) vom 5. 2. 2008 (BGBl I S. 160, 183), der an die Stelle des alten § 69a Abs. 1 BBG getreten ist.

für eine Untersagung liegen nur für einen kürzeren Zeitraum vor.

Wie sich aus der Begründung zu § 105 Abs.1 BBG ergibt³⁷, soll die Vorschrift verhindern, daß durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten oder durch die Verwendung von Amtswissen nach Beendigung des Beamtenverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität des öffentlichen Dienstes beeinträchtigt wird. Die Untersagung ist also bereits auszusprechen, wenn durch die Aufnahme der Tätigkeit ein „böser Anschein“ begründet würde; die Beeinträchtigung eines darüber hinaus gehenden dienstlichen Interesses ist nicht erforderlich.

Mit dem DNeuG ist in § 105 Abs. 1 BBG - gegenüber dem bisherigen § 69a BBG - die Verpflichtung des Ruheständlers verschärft worden, indem er jetzt schon vor Aufnahme einer einschlägigen Tätigkeit diese anzeigen muß, also auch die Tätigkeit bereits vor ihrer Aufnahme untersagt werden muß.

Ein noch weitergehendes, generelles Verbot der Aufnahme jeglicher Tätigkeit für einen Zeitraum von bis zu 3 oder 5 Jahren wäre eine unverhältnismäßige, dem Ruheständler trotz Fortwirkung seines Beamtenverhältnisses nicht mehr zumutbare Beschränkung seiner persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten und könnte vom Gesetzgeber nicht angeordnet werden.

Die Untersagungsmöglichkeit aus § 105 BBG (ebenso wie die aus dem früheren § 69a BBG) greift jedoch nicht gegenüber einem Staatssekretär, der auf eigenen Antrag nach § 33 Abs. 1 BBG aus dem Beamtenverhältnis entlassen worden ist. Eine solche Person steht - bis auf die nachwirkenden Pflichten aus § 67 BBG (d. h. insbesondere der Verschwiegenheitspflicht) in keinen Rechtsbeziehungen mehr zu ihrem früheren Dienstherrn. Betätigt sich eine solche Person dann in Bereichen, mit denen sie früher dienstlich befaßt war, kann es ebenso wie bei Ruheständlern zu einem „bösen Anschein“ und zu einem Schaden für die Integrität des öffentlichen Dienstes kommen.

Deshalb sollte der Gesetzgeber diese Möglichkeit der Umgehung von § 105 BBG beseitigen. Eine einfache Ersteckung des § 105 BBG auf entlassene Beamte scheidet aus. Die Anzeigepflicht wäre - als geringfügig die Berufsausübungsregelung einschränkend - sicher verfassungskonform. Erhebliche Probleme würde aber eine sich daraus ergebende Untersagung einer Tätigkeit, auch wenn diese auf wenige Jahre befristet wäre, aufwerfen³⁸. Welche flankierenden Regelungen auf Grund der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Wettbewerbsverboten im Anschluß an ein Arbeitsverhältnis erforderlich wären, bedarf weiterer, hier nicht leistbarer Prüfung.

4.2 Zu den Ministern und PSts

Hier muß danach differenziert werden, ob das Regierungsmitglied nach Ausscheiden aus der Regierung noch Mitglied des Bundestages ist oder nicht. Während Minister in der Staatspraxis - über die Wahlperioden hinweg zu knapp 19 %³⁹ - mitunter nicht zugleich Mitglieder der Deutschen Bundestages sind, müssen PSts - bis auf den Staatsminister im Bundeskanzleramt - immer ein solches Mandat haben.

4.2.1 Zu Ministern ohne Bundestagsmandat

Art. 66 GG, der Ministern sehr weitgehende Betätigungs- und Zugehörigkeitsverbote auferlegt, erstreckt sich ebenso wie der diese Verbote ausgestaltende § 5 Bundesministergesetz⁴⁰ nur auf die Zeit der Zugehörigkeit zur Bundesregierung.

Die Minister sollen während ihrer Amtszeit ihre gesamte Arbeitskraft dem Ministeramt widmen; sie sollen in dieser Zeit nicht in ökonomische oder soziale Abhängigkeiten geraten und es soll auch der „böse Schein“ solcher Abhängigkeiten vermieden werden. Mit

³⁷ vgl. die Begründung zu § 105 BBG im Regierungsentwurf für ein DNeuG, BT-Drs. 16 / 7076 S. 124

³⁸ ähnlich der Wissenschaftliche Dienst in einer Ausarbeitung vom 10. 2. 2006 (WF III-55 / 06) S. 5

³⁹ vgl. Epping zu Art. 66 Rdn. 17 ff in Mangoldt-Klein-Starck, Kommentar zum GG, 5. A. 2005

⁴⁰ i. d. F. vom 27. 7. 1971 BGBl I S. 1166

dem Ausscheiden aus dem Ministeramt macht das umfassende Berufsausübungsverbot - bis auf den letzteren Zweck - keinen Sinn mehr. Deshalb wird übereinstimmend⁴¹ keine „Nachwirkung“ des Art. 66 GG angenommen. Nach Morlok⁴² steht einer späteren wirtschaftlichen Nutzbarmachung der während der Amtszeit erworbenen Popularität rechtlich nichts im Wege; ein solcher extralegaler Bonus legal erworbener Popularität sei von Verfassungen wegen nicht untersagt.

Ebenso wird jedoch übereinstimmend angenommen⁴³, daß Art. 66 GG keine abschließende Regelung enthält und eine die Berufstätigkeit für einen gewissen Zeitraum nach dem Ministeramt einschränkende Regelung zuläßt.

Solche Beschränkungen - mitunter in der Form von Karenzzeiten - werden verschiedentlich für herausgehobene Amtsträger (wie Minister) empfohlen⁴⁴ oder finden sich in den einschlägigen Bestimmungen zur Führung von Regierungsämtern⁴⁵. Das nordrhein-westfälische Korruptionsbekämpfungsgesetz⁴⁶ erstreckt mit seinem § 19 Abs. 1 die für Ruhestandsbeamte geltende Regelung des § 75b LBG, die inhaltlich dem bisherigen § 69a und jetzigen § 105 BBG im wesentlichen entspricht, auf ehemalige Mitglieder der Landesregierung.

Entscheidet man sich für gesetzliche Beschränkungen, etwa durch Erstreckung der Regelung des § 105 BBG auf frühere Regierungsmitglieder, müssen diese mit den dann wieder greifenden Grundrechten dieser Personen, also vor allem mit Art. 12 Abs. 1 GG, vereinbar⁴⁷ sein. Deshalb kommt - wie oben in 4. 1 am Ende dargelegt - eine „einfache“ Erstreckung des § 105 BBG nicht in Betracht. Für den Zeitraum, in welchem einem ehemaligen Minister Beschränkungen seiner Berufstätigkeit auferlegt werden, müßte er Entschädigungen in einer Größenordnung und Dauer erhalten, wie sie bei Wettbewerbsverboten von der Rechtsprechung verlangt werden. Vorbehaltlich näherer Prüfung könnte man den ehemaligen Minister insoweit wohl nicht auf das ihm nach § 14 Bundesministergesetz zustehende sog. Übergangsgeld verweisen.

4.2.2 Zu Ministern mit Bundestagsmandat und zu PSts

Für ehemalige Minister, die nicht auf ihr Abgeordnetenmandat nach § 46 Abs.1 Nr. 4 und Abs. 3 BWG verzichten, sondern weiter wahrnehmen, leben die Regelungen in §§ 44a und 44b Abgeordnetengesetz sowie die dazu erlassenen Verhaltensregeln wieder auf. Das heißt, für sie hat die Ausübung des Mandats wieder im Mittelpunkt zu stehen, wenn auch Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat zulässig bleiben.

Weitergehende Beschränkungen beruflicher Tätigkeit im Hinblick auf das frühere Ministeramt dürften vor dem Bundesverfassungsgericht, zumal nach dessen Nebentätigkeitsentscheidung⁴⁸, keinen Bestand haben. Es trifft zwar zu, daß eine gesetzlich vorgeschriebene, angemessen befristete Karenzzeit für berufliche Tätigkeiten

⁴¹ vgl. z. B. Hermes zu Art. 66 Rdn. 15 in Dreier, GG, 2.A. 2006 sowie die Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion vom 24. 6. 2003 (BT-Drs. 15 / 1193) S. 1

⁴² vgl. Morlok / Krüper, Ministertätigkeit im Spannungsfeld von Privatinteresse und Gemeinwohl: Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 66 GG, NVwZ 2003 S. 573, 574

⁴³ vgl. z. B. Oldiges zu Art. 66 Rdn. 4 ff in Sachs, GG, 4. A. 2007

⁴⁴ so in Art. 12 Abs. 2 Buchst. e des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 31. 10. 2003, die von der Bundesrepublik Deutschland am 9. 12. 2003 unterzeichnet, aber bislang - wegen der Probleme mit der Einführung eines Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung - noch nicht ratifiziert worden ist.

⁴⁵ vgl. Art. 213 Abs. 2 letzter Abschnitt EGV in Verbindung mit Nr. 1.1.1 letzter Absatz des Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, SEK (2004) 1487 / 2 und den speziellen Verhaltenskodex der Landesregierung von Niedersachsen vom 1. 2. 2005, in dem sich die Mitglieder der Landesregierung verpflichten, nach Ausscheiden aus dem Amt für einen Zeitraum von 6 Monaten keine Tätigkeit in einem Beratungsunternehmen aufzunehmen, mit dem sie während ihrer Amtszeit in engem fachlichen Kontakt standen.

⁴⁶ vom 16. 12. 2004 GVBI NRW 2005 Nr. 1 vom 4. 1. 2005

⁴⁷ ebenso die Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes a. a. O, (Fußnote 37) S. 6

⁴⁸ vom 4. 7. 2007 BVerfGE 118 S. 277 ff.

im Bereich des früheren Ministeramtes oder eine Ersteckung des § 105 BBG auf das frühere Regierungsmitglied dieses grundsätzlich nicht in der Freiheit seines Mandats und dessen Ausübung im Parlament behindern würde. Mit einem „Erst-Recht-Schluß“ könnte man auch darauf verweisen, daß das sich für einen Abgeordneten mit der Ministerernennung aus Art. 66 GG ergebende Berufsausübungsverbot den Abgeordneten-Minister doch viel stärker beschränkt, als es nachwirkende Karenzzeiten oder Anzeigepflichten beim ehemaligen Minister tun. Gleichwohl ist der auf sein Abgeordnetenmandat „zurückgeworfene“ ehemalige Minister oder PSt als Träger des freien Mandats gemeinsam und gleichgestellt mit den übrigen Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes. Mit diesem Status verträgt sich keine nachwirkende, die Handlungsfreiheit einschränkende und den ehemaligen Minister-Abgeordneten gegenüber den anderen Mandatsträgern benachteiligende Regelung. Die Freiheit des Mandats kann nur durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang, wie z. B. die Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, begrenzt werden. Die Verhinderung eines „bösen Scheins“ auf die verflossene Amtsführung in der Regierung ist kein solches Rechtsgut von Verfassungsrang. Nach allem sollte eine gesetzliche Regelung für diesen Personenkreis im Hinblick auf den besonderen Abgeordnetenstatus unterbleiben.

4.3 Diese Bewertungen (4.1 bis 4.2) gelten entsprechend für die von A 3 und A 5 erwogenen Regelungen für Verhaltenskodices, weil diese die ausscheidenden Amtsträger zu bestimmten Verhaltensweisen verpflichten und der Bundesregierung ein Untersagungsrecht verschaffen sollen. Beides läßt sich nicht im Wege von Selbstverpflichtungen erreichen. Denn die ausgeschiedenen Amtsträger unterliegen nicht mehr dem Pflichtenkreis der Bundesregierung. Verhaltenskodices mit den beabsichtigten Inhalten brauchen eine gesetzliche Grundlage, für die dann die obigen, einschränkenden Ausführungen gelten.

5. Zur Beschäftigung Externer in der Bundesverwaltung

A 6 und A 7 gehen unterschiedlich weit. A 6 fordert ein allgemeines Verbot der Beschäftigung von externen Personen in Bundesbehörden, die noch in einem vertraglichen Verhältnis zu Verbänden und nichtstaatlichen Personen- oder Kapitalgesellschaften stehen. A 7 verlangt, die derzeitige Praxis der Beschäftigung von Mitarbeitern aus Verbänden und Unternehmen zu beenden und die Empfehlungen des BRH aus dessen Bericht vom 25. 3. 2008 zeitnah und umfassend umzusetzen.

Beide Anträge wurden gestellt, bevor die Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zu dieser Problematik⁴⁹ erlassen war.

5.1 Zur Größenordnung des Problems

In einschlägigen Veröffentlichungen Dritter wird zum Teil der Eindruck erweckt, die Bundesverwaltung und in Sonderheit die Bundesministerien seien von Verbands- und Unternehmensmitarbeitern („U-Boote im Ministerium“) unterwandert⁵⁰. Als Beleg wird insbesondere der BRH-Bericht⁵¹ angeführt, wobei eine wesentliche Aussage des BRH in

⁴⁹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. 7. 2008, BAnz 2008 S. 2722 f., in Kraft getreten am 26. 7. 2008.

⁵⁰ vgl. etwa Otto / Adamek, Von Berlin nach Brüssel, in nr-Netzwerk (Fußnote 27) S. 127, 128 ff.

⁵¹ vom 25. 3. 2008 an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden. Danach (S. 17) schwankte die Zahl externer Beschäftigten in den drei Jahren 2004 bis 2006 zwischen 88 und 106. Daraus werden bei Otto / Adamek (a. A. O.) rund 300, obwohl zwei Drittel dieser Beschäftigten nach den Feststellungen des BRH länger als 6 Monate im jeweiligen Ministerium arbeitete, also nicht mehrfach gezählt werden dürfen. Wertet man die beiden Berichte des BMI über den Einsatz externer Personen in der

der Regel nicht mit zitiert wird, daß er nämlich bei seiner Untersuchung nicht auf Sachverhalte gestoßen sei, die einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Mißbrauch des Einsatzes externer Beschäftigten in den Bundesministerien oder einen spürbaren Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl begründen würden⁵².

5.2 Würde man mit A 6 eine Beschäftigung der dort angesprochenen externen Mitarbeiter ganz untersagen, würde die Arbeit der Bundesverwaltung gewiß nicht notleidend.

Aber es würde der - allgemein als wertvoll und nützlich angesehene - Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen der Bundesverwaltung und Wirtschaft sowie Wissenschaft völlig unterbunden. Nach meiner rund 35 jährigen Erfahrung als Beamter in der Bundesverwaltung, sowohl im Ministerium als auch im sog. nachgeordneten Bereich (11 Jahre als Leiter einer Bundesoberbehörde mit ca. 3000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) und als für Personal einmal zuständig gewesener Staatssekretär im BMI, halte ich diesen Austausch für überaus wichtig; er ist für die Arbeit der Bundesverwaltung sowie die Personalentwicklung der einzelnen Beschäftigten äußerst Gewinn bringend.

Von daher ist es bedauerlich, daß das vom BMI 2004 gestartete Austauschprogramm „Seitenwechsel“ nur in sehr eingeschränktem Umfang funktioniert, haben doch von 2004 bis 2008 nur 15 Beschäftigte von Unternehmen und 5 Beschäftigte der Bundesverwaltung einen solchen Austausch absolviert. Es ist zu hoffen, daß dieses Austauschprogramm, das

verwaltungsintern schon auf genug Schwierigkeiten stößt (weil die Vorgesetzten die interessierten Mitarbeiter, die i. d. R. zu den flexiblen Leistungsträgern gehören, auch nicht für wenige Monate entbehren wollen), nicht durch die polemischen Unterstellungen, das sei das Einfallstor für die Lobby von Verbänden und Multis, nicht zum Erliegen kommt. Wer eine leistungsfähige, effiziente und bürgernahe Bundesverwaltung will, sollte alles daran setzen, solche befristeten Personalaustausche zu fördern, wenn nicht gar zu einem Regelbestandteil der Personalentwicklung, jedenfalls für potentielle Führungskräfte, zu machen.

5.3 Die Forderungen aus A 7 sind durch die o. b. Verwaltungsvorschrift vom 17. 7. 2008 erfolgreich umgesetzt worden. Das läßt sich schon an dem Zahlenwerk⁵³ des zweiten BMI-Berichts vom 20. 3. 2009 ablesen, wonach Anzahl und Dauer der Beschäftigungen deutlich zurückgehen. Alle in A 7 aufgeführten Eckpunkte sind in der Verwaltungsvorschrift berücksichtigt und werden - ausweislich der beiden vorliegenden BMI-Berichte - in der Praxis eingehalten.

Der BRH-Bericht hat seinen Zweck erreicht, nämlich mögliche Risiken aus solchen Beschäftigungen zu vermeiden und den Behörden, die in der Beschäftigung Externer mitunter einen willkommenen Ausweg aus Personalengpässen sahen, wieder bewußt zu machen, daß sie eigenes, fachkundiges Personal rekrutieren müssen, das mit dem von der Gesellschaft zu⁵⁴ Recht erwarteten Amtsethos die Aufgaben der Behörden für die Bürger erfüllt.

Allerdings erfährt die Verwaltungsvorschrift auch Kritik, weil sie von ihrem Geltungsbereich - und damit der halbjährigen Berichtspflicht - befristete Beschäftigungsverträge und die

Bundesverwaltung für die Zeiträume 1. 1. bis 31. 8. 2008 und 1. 9. bis 31. 1. 2009 aus, kommt man zu dem Ergebnis, daß von den 48 im zweiten Zeitraum beschäftigten Personen 38 bereits im ersten Zeitraum tätig waren, also für das Jahr 2008 nicht zu den 58 aus dem ersten Zeitraum einfach die 48 aus dem zweiten Zeitraum addiert werden dürfen: Bei richtiger Betrachtung waren es in 2008 68 und nicht 106.

Denen stehen - einschließlich Soldaten und Tarifbeschäftigten - insgesamt rund 17000 Mitarbeiter von A 15 bis B 11 in der Bundesverwaltung gegenüber.

⁵² BRH a. a. O. S. 5 f.

⁵³ In Kleinigkeiten korrigiert durch BMI-Schreiben vom 20. 5. 2009. Diese Berichte sollten künftig nicht nur den zuständigen Ausschüssen des deutschen Bundestages zugeleitet, sondern auch veröffentlicht werden.

⁵⁴ wie es in den §§ 60 und 61 BBG umschrieben wird und das, von den Berufsbeamten gelebt, ein Garant für die Stabilität und das Funktionieren unseres Gemeinwesens ist.

Beratung der Bundesverwaltung durch externe Stellen ausnimmt.

- Befristete Anstellungsverträge sind keine Besonderheit der öffentlichen Verwaltung, sondern ebenso in Wirtschaft und Wissenschaft üblich und in vielen Zusammenhängen unentbehrlich (z. B. bei Aushilfen während der Elternzeit eines Beschäftigten, zur Bearbeitung befristeter Aufgaben oder von Arbeitsspitzen u. s. f.). Es wäre lebensfremd, solches der Bundesverwaltung zu untersagen und eine aufwendige, überflüssige Bürokratie, dazu periodische Berichte zu fordern.
- Anders verhält es sich nach meiner Erfahrung mit dem Komplex „ Beratung durch externe Stellen“. Hier können - etwa im Bereich der IKT, weil es dort notorisch den Behörden an ausreichendem Fachpersonal fehlt - „Wildwuchs“, mangelnde Wirtschaftlichkeit und nachlässiger Umgang mit den Vergabevorschriften nicht ausgeschlossen werden. Hinzu kommt, daß sich die Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden recht schwer mit einer effizienten Organisation allgemeiner und deshalb zentralisierbarer Dienst- und Beratungsleistungen tun. Es sollte deshalb - jedoch unabhängig und getrennt⁵⁵ von dem Vollzug der Verwaltungsvorschrift über die Beschäftigung Externer - eine Querschnittsüberprüfung zum Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung erfolgen.

6 Zusammenfassung und Empfehlungen

6.1 Interessen sind das Rohmaterial der gesellschaftlichen Prozesse. Die Demokratie des GG ist eine offene und freiheitliche, zu der die Verfolgung individueller, partikularer und auch egoistischer Interessen durch Verbände und Lobbyisten gehört. Versuche, die Abgeordneten und das Regierungspersonal im Sinne bestimmter Interessen zu beeinflussen, sind - wenn sie sich in den Grenzen der Rechtsordnung halten - legitim. Die Tätigkeit von Lobbyisten sollte deshalb nicht verteufelt werden.

6.2 Zur Wahrung und Verbesserung der Transparenz des politischen Willensbildungsprozesses auf all seinen Stufen sollte das derzeit beim Präsidenten des Deutschen Bundestages geführte freiwillige Verbänderegister durch ein obligatorisches, elektronisch von der Öffentlichkeit auswertbares, beim Bundesdatenschutzbeauftragten geführtes Lobbyistenregister ersetzt werden.

Bei der Registrierung und Veröffentlichung der einzutragenden Daten sind berufliche Verschwiegenheitspflichten zu wahren.

Die Angabe der Auftraggeber, des Gesamtbudgets und der finanziellen Aufwendungen für die jeweilige Lobbyarbeit sollte den Lobbyisten freigestellt werden.

Statt eines bürokratisch aufwendigen Footprint-Prinzips muß bei Gesetz- und Verordnungsentwürfen mit den Vorgaben in den §§ 43 und 44 GGO sowie in § 66 Abs. 2 GOBT für Ausschlußberichte Ernst gemacht werden.

Ein Verbot der Kontaktaufnahme mit der Ministerialbürokratie, solange ein Lobbyist seinen Registrierungsspflichten nicht nachgekommen ist, erscheint nicht zulässig.

6.3 Ein für Lobbyisten verbindlicher Verhaltenskodex kann nur durch Gesetz oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung eingeführt werden.

Inhaltlich darf der Verhaltenskodex nicht unverhältnismäßig in Grundrechte der Lobbyisten eingreifen.

⁵⁵ Ein wesentlicher Unterschied besteht darin:

Bei der Beschäftigung einer externen Person wird diese in den Aufgabenvollzug als „eigener“ Mitarbeiter einbezogen, sie bleibt aber in einem fremden Anstellungsverhältnis.

Bei der Inanspruchnahme externer Beratung ist die Beratungsleistung die eines Dritten; sie wird, etwa mit einem Werkvertrag, eingekauft. Wo diese Beratungsleistung erbracht wird, ist dann eine zweitrangige Frage; vielfach halten sich externe Berater über Wochen und Monate in der beratenen Behörde auf.

6.4 Für den Wechsel beamteter Staatssekretäre in Wirtschaft oder Verbände trifft § 105 BBG nur für Staatssekretäre im Ruhestand ausreichende Vorkehrungen gegen einen „bösen Anschein“ bezüglich früherer Aufgabenerfüllung. Bei Staatssekretären, die - auf eigenen Wunsch - aus dem Beamtenverhältnis entlassen werden, besteht eine Regelungslücke, die der Gesetzgeber bei nächster Novellierung eines Beamtengesetzes für alle früheren Beamten schließen sollte.

6.5 Für ehemalige Minister ohne Abgeordnetenmandat können mit Gesetz Karenzzeiten für den Wechsel in Wirtschaft oder Verbände oder Anzeigepflichten entsprechend § 105 BBG eingeführt werden, was allerdings nicht ohne finanzielle Entschädigung möglich wäre.

Für ehemalige Minister mit Abgeordnetenmandat und PSts erscheinen keine über die Beschränkungen aus den §§ 44a und 44b Abgeordnetengesetz sowie die dazu erlassenen

Verhaltensregeln hinausgehende Einschränkungen der Berufstätigkeit möglich.

Bei dieser Rechtslage wäre die Einführung von Beschränkungen für ehemalige Minister ohne Abgeordnetenmandat nicht sinnvoll.

Verhaltenskodices, welche ehemalige Regierungsmitglieder zu bestimmten Verhaltensweisen verpflichten und der Bundesregierung Untersagungsrechte verschaffen sollen, können nur durch Gesetz eingeführt werden.

6.6 Die Beschäftigung externer Mitarbeiter in der Bundesverwaltung ist kein Kernproblem des Lobbyismus, vielmehr sollte der - auf einige Monate befristete - Personalaustausch zwischen der Ministerialverwaltung und der Wirtschaft verstärkt werden.

Mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift vom 17. 7. 2008 über die Beschäftigung Externer werden die vom BRH aufgezeigten Risiken in Zukunft vermieden.

Demgegenüber bedarf die Nutzung externer Beratungsleistungen und externer Berater der Kontrolle und Ordnung.

6.7 Zu Beginn der 17. Wahlperiode sollte im Deutschen Bundestag eine „Initiative zur Verbesserung von Transparenz und Integrität in Politik und Verwaltung“ ergriffen werden, um

- ein obligatorisches Lobbyistenregister,
- ein Korruptionsregister sowie
- einen praktikablen Straftatbestand der Abgeordneten-Bestechung einzuführen.