

GETRAGEN VON DPRG GPRA BDP DEGEPOL
 ANSCHRIFT: MARIENSTRASSE 24 D-10117 BERLIN
 TELEFON: (030) 8 04 09 733 TELEFAX: (030) 8 04 09 734
 E-MAIL: DRPR@DPRG.DE INTERNET: HTTP://WWW.DRPR-ONLINE.DE

PRESSE INFORMATION

DRPR-Verfahren 13 – 15 / 2008: Leihbeamte

Berlin, 6. Mai 2009: In den vergangenen zwei Jahren hat die öffentliche Diskussion und die mediale Berichterstattung sich verstärkt mit dem Einsatz von Arbeitskräften in diversen Bundes- und Landesministerien, die von Unternehmen und Institutionen dorthin entsandt wurden, beschäftigt. In den Medien wurde hierfür der allerdings irreführende Begriff „Leihbeamte“ verwendet.

Nach eingehender Prüfung einer Vielzahl von Fällen hat der Deutsche Rat für Public Relations (DRPR) nun in drei Fällen eine Entscheidung getroffen. Damit hat der Rat diese Angelegenheit einer ethischen Prüfung unterzogen und dabei auch kritikwürdige Vorgänge bewertet. Dennoch hat der DRPR auch festgestellt, dass ein Austausch von Mitarbeitern durchaus wünschenswert ist, sofern die Grundsätze der Transparenz und Vermeidung unmittelbarer Interessenkonflikte gewahrt bleiben.

Externe Mitarbeiter in Ministerien und Behörden | BASF + BMWA

DRPR-Verfahren 13/2008: Beschwerdekammer II – Akte Leihbeamte:

BASF + BMWA

Der Vorgang

Ein Mitarbeiter der BASF AG war ab 2001 in die Generaldirektion Unternehmen der Europäischen Kommission und nachfolgend in das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit entsandt. Bei der Entsendung in die EU-Kommission bestand das Vertragsverhältnis mit seinem Arbeitgeber formal weiter, der Mitarbeiter wurde aber von der Kommission bezahlt. Während der Entsendung in das BMWA wurde der Mitarbeiter wieder direkt durch die BASF bezahlt.

An beiden Einsatzorten hat der Betreffende, der dem Rat namentlich bekannt ist, zur Chemikalienverordnung REACH gearbeitet. Konkret hat der Mitarbeiter sowohl die Kommission als auch das Wirtschaftsministerium nach außen vertreten, ohne sein weiter bestehendes Arbeits- bzw. Vertragsverhältnis mit der BASF deutlich zu machen. Beide Seiten haben den Sachverhalt eingeräumt, die Auftritte des Mitarbeiters im Namen der EU-Kommission und des Bundesministeriums sind belegt.

GETRAGEN VON DPRG GPRA BDP DEGEPOL
 ANSCHRIFT: MARIENSTRASSE 24 D-10117 BERLIN
 TELEFON: (030) 8 04 09 733 TELEFAX: (030) 8 04 09 734
 E-MAIL: DRPR@DPRG.DE INTERNET: HTTP://WWW.DRPR-ONLINE.DE

**PRESSE
 INFORMATION**

Das Urteil

Berlin, den 26. März 2009: Der von der BASF entsandte Mitarbeiter hat seinen Status nachweislich nicht offen gelegt. Das BMWA hätte aufgrund seines Weisungsrechts dieses Verhalten untersagen müssen. Doch auch die BASF als Entsendeunternehmen hatte es zum Zeitpunkt der Entsendung versäumt, entsprechende Regelung zur Verhinderung solcher Vorfälle zu schaffen. Dies widerspricht den Transparenzkriterien des Deutschen Rates für Public Relations. Der DRPR spricht deswegen gegen beide Beteiligte, BASF wie BMWA, eine öffentliche Rüge aus. Er bezieht sich dabei auf das Transparenzgebot der DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im öffentlichen Raum:

1. Transparenzgebot.

1.1 Das politische Kontakt- und Kommunikationsmanagement der im politischen Raum tätigen Unternehmen, Verbände, Stiftungen und sonstigen Organisationen zielt auf einen Personenkreis von Politikern und Beamten ab, der gegenüber Öffentlichkeiten rechenschaftspflichtig ist. Auch Public Affairs-Berater und Lobbyisten tragen daher dafür Sorge, dass ihre Organisation, ihre Interessen und ihre hauptsächliche Arbeitsweise (z.B. Lobbying, Pressearbeit, Veranstaltungen etc.) in geeigneter Weise öffentlich gemacht werden.

1.2 Public Affairs-Berater und Lobbyisten haben ihren politischen Gesprächspartnern ihre Auftraggeber sowie ihre und deren Interessen jeweils offen zu legen.

1.3 Nehmen Public Affairs-Berater und Lobbyisten an öffentlichen Diskussionen teil, die die Ziele der auftraggebenden Organisation berühren, so gilt die Pflicht zur Offenlegung des Auftraggebers und seiner Interessen auch gegenüber dem Diskussionspublikum. Dabei ist es unerheblich, unter welcher unverfänglichen Bezeichnung Public Affairs-Berater und Lobbyisten auftreten. Sie dürfen nicht durch eine vorgeblich neutrale Position ihre tatsächliche Funktion verschleiern.

und den Code de Lisbonne, Art.4:

„Public Relations-Aktivitäten müssen offen durchgeführt werden. Sie müssen leicht als solche erkennbar sein, eine klare Quellenbezeichnung tragen und dürfen Dritte nicht irreführen.“

GETRAGEN VON DPRG GPRA BDP DEGEPOL
 ANSCHRIFT: MARIENSTRASSE 24 D-10117 BERLIN
 TELEFON: (030) 8 04 09 733 TELEFAX: (030) 8 04 09 734
 E-MAIL: DRPR@DPRG.DE INTERNET: HTTP://WWW.DRPR-ONLINE.DE

**PRESSE
 INFORMATION**

Die Urteilsbegründung:

Der in das BMWA entsandte und von der BASF weiter bezahlte Mitarbeiter hat sich bei öffentlichen Auftritten für das Ministerium nicht als BASF-Mitarbeiter zu erkennen gegeben, sondern wurde vom BMWA als Mitarbeiter des Ministeriums präsentiert. Somit war durch andere beteiligte Personen erkennbar, dass es sich nicht um einen regulären Mitarbeiter des Ministeriums handelte. Dieser Verstoß gegen das Transparenzgebot ist gleichermaßen dem Ministerium und der BASF AG anzulasten.

Beide Parteien haben den Sachverhalt weitgehend eingeräumt. BASF hat die Vorgänge intern allerdings unzureichend dokumentiert. Ein Vertrag mit dem BMWA liegt zwar vor, dieser regelt jedoch nicht die Fragen des Auftretens nach außen und der Kenntlichmachung des entsandten Mitarbeiters. Der BASF AG ist anzulasten, dass sie sich auf ungeklärte Verhältnisse einließ, den Mitarbeiter nicht mit Richtlinien ausgestattet hat und insgesamt keine Vorsorge getroffen hat. Dass der betreffende Mitarbeiter nach seiner Abordnung zur Europäischen Kommission am darauffolgenden Tag in Diensten der BASF ins BMWA entsandt wurde, legt nahe, dass im Hause BASF zumindest Überlegungen zur konkreten Ausgestaltung der Entsendung hätten angestellt werden können.

Das BMWA trifft jedoch eine größere Verantwortung, da es lebensfern erscheint, dass die zuständigen Mitarbeiter nicht in Kenntnis der öffentlichen Auftritte waren. Sie hätten hier als disziplinarische Behörde klare Anweisungen geben müssen.

Positiv ist das Lernverhalten von BMWA und vor allem der BASF AG anzuerkennen.

Für das BMWA gilt nun die entsprechende BMI Richtlinie. Von BASF wurden verbindliche Richtlinien erlassen, die in der Tat Vorbildcharakter haben:

Die Entscheidung über Entsendungen ist zentralisiert worden, es gibt klare Richtlinien bezüglich Transparenz, Umgang mit Interessenkonflikten und dergleichen. Überdies sind die abgesendeten Mitarbeiter gehalten, immer einen BASF-Sticker zu tragen. Zudem wurde sichergestellt, dass die Abteilung Governmental Relations die Einhaltung der Richtlinien prüfen kann.

Lobend anzuerkennen ist auch, dass BASF mit dem Erlass dieser Richtlinien deutlich macht, dass es nicht um einen Rückzug aus der Zusammenarbeit von Wirtschaft und Politik geht. Vielmehr sollen

GETRAGEN VON DPRG GPRA BDP DEGEPOL
 ANSCHRIFT: MARIENSTRASSE 24 D-10117 BERLIN
 TELEFON: (030) 8 04 09 733 TELEFAX: (030) 8 04 09 734
 E-MAIL: DRPR@DPRG.DE INTERNET: HTTP://WWW.DRPR-ONLINE.DE

**PRESSE
 INFORMATION**

Angriffsflächen und Grauzonen minimiert werden und die notwendige
 Transparenz geschaffen werden, die diese Zusammenarbeit erst legitimiert.

Externe Mitarbeiter in Ministerien und Behörden | BVI + BMF

DRPR-Verfahren 14/2008: Beschwerdekammer II – Akte Leihbeamte:

BVI + BMF

Der Vorgang

Eine im Jahr 2003 in das Bundesfinanzministerium entsandte Mitarbeiterin
 des Bundesverbandes Investment und Asset Management e.V. (BVI) hat
 an einem die Branche unmittelbar betreffenden Gesetz mitgearbeitet.
 Betroffen ist das „Gesetz zur Modernisierung des Investmentwesens und
 zur Besteuerung von Investmentvermögen“ des Bundesfinanzministeriums
 aus dem Jahre 2003, das erstmals Hedgefonds in Deutschlands
 legalisierte. Die Mitarbeiterin hat laut BVI am eigentlichen Gesetzentwurf
 mitgearbeitet und nicht nur fachliche Expertise zur Bewertung von
 Regelungen zugeliefert. Auch das Ministerium bestreitet lediglich eine
 Mitwirkung an "sensiblen Fragen der Hedgefonds".

Das Urteil

Berlin, den 26. März 2009: Das Vorgehen von BVI und BMF widerspricht
 den Transparenzkriterien des Deutschen Rates für Public Relations.
 Zudem erkennt der Rat eine Verletzung des Ausschlussgebots miteinander
 konkurrierender Interessen (Code de Lisbonne, Artikel 6). Im folgenden
 Anhörungsverfahren war für die Beteiligten nicht mehr ersichtlich, ob der
 vorliegende Gesetzentwurf bereits interesselitete Passagen enthielt
 oder nicht. Der DRPR spricht deswegen gegen die Beteiligten BVI und
 BMF eine öffentliche Rüge aus. Er bezieht sich dabei auf das
 Transparenzgebot der DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im öffentlichen
 Raum:

1. Transparenzgebot.

*1.1 Das politische Kontakt- und Kommunikationsmanagement der im
 politischen Raum tätigen Unternehmen, Verbände, Stiftungen und
 sonstigen Organisationen zielt auf einen Personenkreis von Politikern und
 Beamten ab, der gegenüber Öffentlichkeiten rechenschaftspflichtig ist.
 Auch Public Affairs-Berater und Lobbyisten tragen daher dafür Sorge, dass
 ihre Organisation, ihre Interessen und ihre hauptsächliche Arbeitsweise
 (z.B. Lobbying, Pressearbeit, Veranstaltungen etc.) in geeigneter Weise*

GETRAGEN VON DPRG GPRA BDP DEGEPOL
 ANSCHRIFT: MARIENSTRABE 24 D-10117 BERLIN
 TELEFON: (030) 8 04 09 733 TELEFAX: (030) 8 04 09 734
 E-MAIL: DRPR@DPRG.DE INTERNET: HTTP://WWW.DRPR-ONLINE.DE

**PRESSE
 INFORMATION**

öffentlich gemacht werden.

1.2 Public Affairs-Berater und Lobbyisten haben ihren politischen Gesprächspartnern ihre Auftraggeber sowie ihre und deren Interessen jeweils offen zu legen.

1.3 Nehmen Public Affairs-Berater und Lobbyisten an öffentlichen Diskussionen teil, die die Ziele der auftraggebenden Organisation berühren, so gilt die Pflicht zur Offenlegung des Auftraggebers und seiner Interessen auch gegenüber dem Diskussionspublikum. Dabei ist es unerheblich, unter welcher unverfänglichen Bezeichnung Public Affairs-Berater und Lobbyisten auftreten. Sie dürfen nicht durch eine vorgeblich neutrale Position ihre tatsächliche Funktion verschleiern.

und den Code de Lisbonne, Art.6:

Public Relations-Fachleute dürfen ohne ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Auftrag- oder Arbeitgeber keine sich widersprechenden oder miteinander konkurrierenden Interessen vertreten.

Die Urteilsbegründung:

Der Rat sieht es als erwiesen an, dass die entsprechende Mitarbeiterin bei der Mitarbeit an einem Gesetz, das ihren Verband unmittelbar betraf, nicht nur fachliche Expertise zur Bewertung von Regelungen zugeliefert hat. Diesen Sachverhalt hat der BVI eingeräumt. Das Ministerium schließt lediglich eine Mitwirkung an "sensiblen Fragen der Hedgefonds" aus, die der BVI laut eigener Aussage auch gar nicht vertritt.

Der Rat betrachtet die Aussagen des BVI, es sei zu keiner Verletzung des Transparenzgebotes gekommen, als lebensfern. Angesichts der geschilderten Sachlage erscheint die Behauptung bestenfalls als naiv. Zudem haben es beide Beteiligte versäumt, die Mitarbeiterin vor Konflikten durch konkurrierende Interessen zu schützen.

Diese konkurrierenden Interessen wurden zudem nicht transparent gemacht: Bei Vorlage des ersten internen Gesetzentwurfs war nicht mehr nachvollziehbar, ob BMF-interne oder entsandte Mitarbeiter die entsprechenden Passagen erstellt hatten, ob also bereits ein von Interessen geleiteter Text vorlag. Damit wurde auch das sich anschließende Anhörungsverfahren im Gesetzgebungsprozess für die Beteiligten intransparent beeinflusst.

Das BMF hätte als disziplinarisch zuständige Behörde die Mitarbeit der entsandten Mitarbeiterin an einem den BVI betreffenden Gesetzentwurf

GETRAGEN VON DPRG GPRA BDP DEGEPOL
 ANSCHRIFT: MARIENSTRASSE 24 D-10117 BERLIN
 TELEFON: (030) 8 04 09 733 TELEFAX: (030) 8 04 09 734
 E-MAIL: DRPR@DPRG.DE INTERNET: HTTP://WWW.DRPR-ONLINE.DE

**PRESSE
 INFORMATION**

unterbinden müssen. Nach der Richtlinie des Bundesinnenministeriums wäre eine solche Mitarbeit heute nicht mehr zulässig. Sie untersagte sich aber bereits damals aus den einschlägigen Transparenzgeboten der geltenden Kodizes. Daher rügt der Rat das Verhalten des BMF einhellig.

Die Mitarbeiterin wurde zudem vom BVI abgeordnet, ohne dass eine schriftliche Vereinbarung zwischen dem Verband und dem Ministerium getroffen wurde oder Verhaltensrichtlinien für Mitarbeiter in der Entsendesituation existierten. Der BVI hat sich zudem bis heute nicht mit den aus einer Entsendung erwachsenden Interessenkonflikten auseinandergesetzt. Eine gezielte nachträgliche Befragung der Mitarbeiterin fand ebenso wenig statt.

Die Einschätzung des BVI, man habe keine Verfehlungen begangen, sondern nur Fehler in der anschließenden Kommunikation gemacht, um schließlich zum Opfer eines unseriösen Journalismus zu werden, teilt der Rat nicht.

Der BVI hat im vorliegenden Fall zwar weder Initiative ergriffen, noch die Aufsicht geführt, aber offenkundig auch keine abweichenden Regelungen getroffen. Vielmehr war man stolz auf das Angebot zur Mitarbeit am Gesetz und hat die Gelegenheit dazu ergriffen. Dieses Verhalten ist aus Sicht der Mehrheit des Rates ebenfalls zu rügen.

Externe Mitarbeiter in Ministerien und Behörden | DAK + BMG

DRPR-Verfahren 15/2008: Beschwerdekammer II – Akte Leihbeamte:

DAK + BMG

Der Vorgang:

Ein Mitarbeiter der Deutschen Angestellten-Krankenkasse (DAK) hat während seiner Entsendung in das Bundesgesundheitsministerium im Jahr 2006 vertrauliche Unterlagen zur Gesundheitsreform kopiert und nach außen weiter gegeben. Der Fall wurde vom Ministerium ausführlich auf der Regierungspressekonferenz am 27. November 2006 dargestellt. Die Krankenkasse erklärte abweichend, es habe sich um eine „Rückkoppelung“ gehandelt, die zum normalen Geschäftsgebaren gehöre. Die Weitergabe der Dokumente wurde damit von der Krankenkasse nicht bestritten, sondern anders bewertet. Das Ministerium verfügt jedoch über eine Vertraulichkeitserklärung des betreffenden Mitarbeiters.

GETRAGEN VON DPRG GPRA BDP DEGEPOL
 ANSCHRIFT: MARIENSTRASSE 24 D-10117 BERLIN
 TELEFON: (030) 8 04 09 733 TELEFAX: (030) 8 04 09 734
 E-MAIL: DRPR@DPRG.DE INTERNET: HTTP://WWW.DRPR-ONLINE.DE

**PRESSE
 INFORMATION**

Das Urteil:

Berlin, den 26. März 2009: Das Vorgehen widerspricht den Kriterien des Deutschen Rates für Public Relations: Der Rat erkennt eine Verletzung des Ausschlussgebots miteinander konkurrierender Interessen und des Diskretionsgebots (Code de Lisbonne, Artikel 6 und 7). Der DRPR spricht deswegen gegen die DAK als Veranlasser der Indiskretion eine öffentliche Rüge aus. Er bezieht sich dabei auf den Code de Lisbonne, Artikel 6 und 7:

Public Relations-Fachleute dürfen ohne ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Auftrag- oder Arbeitgeber keine sich widersprechenden oder miteinander konkurrierenden Interessen vertreten.

Bei der Ausübung ihres Berufes bewahren Public Relations-Fachleute absolute Diskretion. Sie respektieren gewissenhaft das Berufsgeheimnis und geben insbesondere keine vertraulichen Informationen weiter, die sie von früheren, gegenwärtigen oder potentiellen Auftrag- oder Arbeitgebern erhalten haben. Die Weitergabe solcher Informationen ist nur mit ausdrücklicher Zustimmung der betreffenden Auftrag- oder Arbeitgeber zulässig.

Die Urteilsbegründung:

Der Sprecher des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG), Klaus Vater, hat in der Regierungspressekonferenz vom 27. November 2006 den Verrat von vertraulichen Vorentwürfen eines Gesetzentwurfs durch einen entsandten Mitarbeiter der DAK an seinen Arbeitgeber offengelegt.

Diese Verletzung von Vertraulichkeitsverpflichtungen durch den entsandten Mitarbeiter der DAK widerspricht eindeutig den einschlägigen Kodizes, insbesondere Artikel 6 des Code de Lisbonne. Gerade bei der Entsendung sogenannter Leihbeamter in Ministerien ist Vertraulichkeit Grundlage für die Zusammenarbeit. Die Lieferungen dieses Mitarbeiters wurden in der DAK entgegengenommen – wenn nicht sogar beauftragt. Zugleich ist den Einlassungen der DAK zu entnehmen, dass es keinerlei interne Richtlinien für solche Entsendungen gab. Damit ist letztlich irrelevant, ob dieser Vorgang ohne Billigung der oberen Führungsebenen geschah oder nur von einigen Personen innerhalb der DAK betrieben wurde. Es liegt ein institutionelles Versagen vor, das diesen schweren Fall eines Interessenkonfliktes und seiner Ausnutzung möglich machte.

Auch wenn der Mitarbeiter der Krankenkasse im BMG fachlich gearbeitet hat, unterliegt er im Rahmen des „Seitenwechsel“ dem Code de Lisbonne, da es sich um ein Programm handelt, das den Informationsaustausch und

GETRAGEN VON DPRG GPRA BDP DEGEPOL
 ANSCHRIFT: MARIENSTRASSE 24 D-10117 BERLIN
 TELEFON: (030) 8 04 09 733 TELEFAX: (030) 8 04 09 734
 E-MAIL: DRPR@DPRG.DE INTERNET: HTTP://WWW.DRPR-ONLINE.DE

**PRESSE
 INFORMATION**

das gegenseitige Verständnis zwischen Ministerien und Unternehmen fördern soll. Es ist somit für die beteiligten Unternehmen eine Lobbying-Maßnahme im klassischen Sinne.

Der Rat ist der Auffassung, dass das BMG alle erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen getroffen hatte und diese bewusst und vorsätzlich umgangen wurden. Dafür sprechen,

1. dass das Bundesgesundheitsministerium den Mitarbeiter zuvor eine Vertraulichkeitserklärung abgeben lies und zudem sicherstellte, dass nur die fachliche Expertise ins Gesetzgebungsverfahren einfluss, der Mitarbeiter aber nicht an der Formulierung des Entwurfs mitarbeitete und
2. dass das BMG den Vorfall sofort öffentlich machte und den Mitarbeiter zumindest beurlaubte. Dass der Mitarbeiter nach Bekanntwerden des Vertrauensbruchs nicht durch das BMG fristlos zurückgeschickt, sondern nur beurlaubt wurde, ist darauf zurückzuführen, dass man den Mitarbeiter schützen wollte, auf den offenbar durch die DAK Druck ausgeübt wurde.

Die Darstellung der DAK, dass dieses Verhalten auch bei anderen Kassen üblich sei und das BMG, namentlich Herr Vater, nur Politik betrieben habe, rechtfertigt weder die Vorfälle, noch erscheint die Argumentation schlüssig. Die DAK hat in ihrer Stellungnahme letztlich nicht die Frage beantwortet, ob der Sachverhalt falsch wiedergegeben wurde. Die Schwere des Falles lässt nur die Rüge zu, die der Rat einstimmig ausspricht. Das BMG trifft dagegen keine Schuld.

Für weitere Informationen:

Heiko Kretschmer, Vorsitzender der Beschwerdekammer II: Politische Kommunikation; Geschäftsführer und Managing Director Johanssen + Kretschmer, Strategische Kommunikation GmbH, Berlin, Tel. +49-30-520 00 57-72, mobil: +49-163-88 38 000; E-Mail: heiko.kretschmer@jk-kom.de

Der Deutsche PR-Rat wurde 1987 gegründet. Er hat kommunikatives Fehlverhalten gegenüber Öffentlichkeiten zu ahnden und ist darin eine dem Deutschen Presserat und dem Deutschen Werberat vergleichbare Institution der freiwilligen Selbstkontrolle. Seit 22 Jahren greift er aktiv in das PR-Geschehen ein: Wie die anderen Räte spricht er öffentliche Rügen und Mahnungen aus, erlässt Verhaltensrichtlinien und nimmt zu kommunikativen Fehlentwicklungen in der Öffentlichkeit Stellung.