



Initiative für Transparenz und Demokratie

LobbyControl · Am Justizzentrum 7 · 50939 Köln

Tel.: 0221/ 995715-0

Mail: kontakt@lobbycontrol.de

Web: www.lobbycontrol.de

Eckpunkte für eine Karenzzeitregelung

Argumentationspapier LobbyControl, September 2014

Aus Sicht von LobbyControl sollte eine Karenzzeitregelung für ehemalige Minister und Staatssekretär mindestens den folgenden fünf Kriterien genügen, um wirksam den bei Wechseln in Unternehmen und Verbände entstehenden Problemlagen zu begegnen.

1. **Keine Lobbytätigkeiten.** Innerhalb der Karenzzeit müssen Lobbytätigkeiten generell und unabhängig vom vorherigen politischen Tätigkeitsbereich des Seitenwechslers untersagt sein. Die politische Diskussion konzentriert sich bislang auf eine Regelung, die lediglich dann wirksam wird, wenn eine Interessenverflechtung mit dem vorherigen Amt nahe liegt. Dies ist ein wichtiger Aspekt, aber nicht ausreichend. Denn ein Teil der Problematik wird damit nicht erfasst: Ehemalige Spitzenpolitiker werden häufig als Türöffner angeheuert und verfügen auch jenseits ihres letzten Zuständigkeitsbereichs über ein verlässliches Netzwerk sowie unter Umständen wertvolle Informationen. Wenn etwa in eine Lobby-Dienstleistungsagentur gewechselt wird, wird diese Problematik besonders sichtbar. Während der Karenzzeit muss daher zusätzlich explizit ausgeschlossen sein, dass Lobbytätigkeiten angenommen werden – und zwar unabhängig vom vorherigen politischen Verantwortungsbereich.
2. **Drei Jahre.** Die Karenzzeit muss länger als 12 Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt gelten. Nach 12 Monaten kann nicht davon ausgegangen werden, dass laufende politische Verfahren abgeschlossen sind. Auch ist das politische Kontaktnetzwerk nicht ausreichend abgekühlt. LobbyControl fordert eine Karenzzeit von drei Jahren. Bei Beamten liegt der Zeitraum, in dem eine Anschlusstätigkeit im dienstlichen Interesse untersagt werden kann, bei mindestens drei Jahren. Die Karenzzeit für EU-Kommissare wurde auf 18 Monate verlängert, nachdem deutlich wurde, dass 12 Monate nicht ausreichen.

3. **Nicht im Amt.** Zusätzlich zu den Verpflichtungen nach dem Ausscheiden aus dem Amt muss klar geregelt werden, dass Verhandlungen über mögliche Folgebeschäftigungen noch *während der Amtszeit* untersagt sind.
4. **Gesetzlich.** Die Karenzzeit muss auf gesetzlicher Grundlage verankert werden, damit die Regelung auch wirklich umfassend durchgesetzt werden kann.
5. **Unabhängig.** Das Bundeskabinett darf nicht diejenige Instanz sein, die im Einzelfall allein entscheidet, ob die Aufnahme einer Tätigkeit nach Ausscheiden aus der Regierung auf Grund von Interessenkonflikten oder Lobbytätigkeiten untersagt werden muss. Notwendig ist ein von der Regierung unabhängiges Gremium mit eigenen Untersuchungsbefugnissen und angemessener personeller Ausstattung.

Begründung

Der ehemalige Staatsminister Eckart von Klaeden wurde zu Jahresbeginn Cheflobbyist bei Daimler, Ex-Kanzleramtschef Ronald Pofalla wird diese Funktion zum Jahreswechsel bei der Bahn übernehmen und Ex-Entwicklungsminister Dirk Niebel soll ab 2015 die Lobbyarbeit des Rüstungskonzerns Rheinmetall unterstützen.

Jeder einzelne dieser Seitenwechsel sorgte in jüngster Zeit für heftige Diskussionen. Dabei ist oft die Rede von "Moral", "Anstand" oder "Ehre". Sicherlich kann man den Wandel des obersten Entwicklungshelfers zum Rüstungsexporteur als anstandslos empfinden. Letztlich sind jedoch nicht die Gewissensfragen eines Einzelnen relevant, sondern die Frage: Welche Gefahren und Probleme für die Demokratie können bei derartigen Seitenwechseln entstehen und was sollte dagegen getan werden?

Es lassen sich bei Seitenwechseln grob zwei Problemfelder unterscheiden: Gefährdungen für die Unabhängigkeit und Integrität der Entscheidungsträger *vor dem Wechsel* und Gefährdungen für die Demokratie *nach dem Wechsel*. Beide Bereiche müssen berücksichtigt werden, um zu einer angemessenen Regelung zu kommen.

Beeinflussung während der Amtszeit

Durch die Aussicht auf gut dotierte Positionen in Verbänden oder Unternehmen besteht grundsätzlich die Gefahr der Beeinflussung während der aktiven Amtszeit eines Ministers oder Staatssekretärs. Dabei muss keine konkrete Verabredung zwischen dem künftigen Arbeitgeber und dem Amtsinhaber vorliegen. Eine Gefährdung der Unabhängigkeit und Integrität kann dennoch gegeben sein.

- Bereits die Aussicht auf eine Tätigkeit in einer bestimmten Branche oder bei einem Unternehmen, kann dazu führen, dass Entscheidungen in eine bestimmte Richtung gelenkt werden. Auch ohne konkrete Gespräche kann ein Amtsträger für sich den Plan gefasst haben, in eben jene Branche wechseln zu wollen, für die er politisch zuständig ist. Als Konsequenz wird der Amtsinhaber sich möglicherweise mit potentiellen Arbeitgebern gut stellen oder sich zumindest nicht unbeliebt machen wollen.
- Konkreter wird die Gefahr der Beeinflussung dann, wenn bereits - wie etwa bei von Klaeden - Verhandlungen über einen Job noch während der aktiven Amtszeit geführt werden. Auch wenn der Job ohne weitere Informationen nicht als Gegenleistung für eine bestimmte Handlung gewertet werden kann, liegt der Verdacht doch nahe, dass dem künftigen Arbeitgeber nicht mit der gleichen Unbefangenheit begegnet wird wie anderen Unternehmen oder Interessengruppen.
- Gibt der Amtsträger ansonsten nicht öffentlich zugängliche Informationen an seinen neuen Arbeitgeber weiter, kann dieser davon unter Umständen stark profitieren und sich somit illegitime Vorteile etwa gegenüber Wettbewerbern sichern oder die eigenen Einzelinteressen zum Schaden der Allgemeinheit besser durchsetzen. Die Weitergabe von Informationen kann auch nach dem Wechsel noch relevant sein.
- Wenn es tatsächlich konkrete Absprachen über politische Gegenleistungen für einen lukrativen Posten gab, wäre ein Straftatbestand. Da solche Absprachen aber in der Praxis nur sehr schwer nachgewiesen werden können, bedarf es Maßnahmen der Korruptionsprävention. Eine Karenzzeit würde dazu beitragen.
- Bereits der Anschein, dass eine Beeinflussung durch ein Jobangebot zu einer an den Interessen des potentiellen Arbeitgebers ausgerichteten Entscheidung geführt hat oder Informationen weitergegeben wurden, schadet der Demokratie.

Die genannten Gefahren bestehen vor allem dann, wenn ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen dem politischen Verantwortungsbereich des Seitenwechslers und den Interessen des künftigen Arbeitgebers besteht. Ist ein Minister beispielsweise an rüstungspolitischen Entscheidungen beteiligt gewesen und wechselt hinterher zu einem Rüstungsunternehmen, das potentiell von Entscheidungen des Ministers profitiert hat, stellt sich berechtigterweise für die Öffentlichkeit die Frage, ob und inwieweit der Minister in seinem Amt durch die Aussicht auf den neuen Job beeinflusst wurde.

Der zweite Problembereich geht dagegen über den bisherigen Aufgabenbereich des Entscheidungsträgers hinaus.

Problematik nach dem Wechsel

Wechselt ein ehemaliger Entscheidungsträger zu einem Verband oder in ein Unternehmen, nimmt er sowohl das Kontaktnetzwerk als auch politisches Insiderwissen mit. Gerade deshalb werden ehemalige Minister, Staatssekretäre oder auch Abteilungsleiter von Unternehmen und Verbänden oft als Lobbyisten angeheuert. Sie sollen Türen öffnen, Kontakte herstellen und ihre Netzwerke nutzen, um den Interessen ihres neuen Arbeitgebers in der Politik Gehör zu verschaffen.

Ehemalige Politiker oder Führungspersonen der Ministerialbürokratie wissen, "wie Politik funktioniert" und verfügen auch jenseits ihres Fachgebiets oder Zuständigkeitsbereichs über ein verlässliches und breites Netzwerk.

Angeheuert werden sie in der Regel von größeren Unternehmen oder Verbänden, teilweise auch von Lobbyagenturen.¹ Das befördert eine Schieflage: Der privilegierte Zugang zu Insiderwissen und persönlichen Kontakten sichert und vertieft vorhandene Machtungleichgewichte und verzerrt Politikprozesse zu Gunsten derer, die es sich leisten können, ehemalige Spitzenpolitiker anzuwerben und als Lobbyisten zu beschäftigen. Das erzeugt und verstärkt eine demokratische Schieflage.

Aus diesem Grund reicht es nicht aus, eine Karenzzeit nur auf diejenigen Seitenwechsel zu beziehen, bei denen klare Interessenkonflikte vorliegen. Während der Karenzzeit muss zusätzlich explizit ausgeschlossen sein, dass Lobbytätigkeiten angenommen werden – und zwar **unabhängig vom vorherigen politischen Verantwortungsbereich**, denn die Kontakte und das Insiderwissen von Seitenwechslern können auch in anderen Politikfeldern einen privilegierten Zugang ermöglichen.

¹ Neben den aktuellen Fällen zeigt das auch unsere erste Seitenwechsel-Studie von 2007 zu den Seitenwechseln des zweiten Kabinetts Schröder. Online unter: <https://www.lobbycontrol.de/2007/11/heutige-lobby-jobs-des-letzten-rot-gruenen-kabinetts/>

Länge der Karenzzeit

Zwar lassen sich die genannten Probleme und Gefahren für die Demokratie auch mit einer Karenzzeit nicht vollständig ausräumen. Eine „Belohnung“ für eine politische Entscheidung könnte auch noch nach mehreren Jahren gewährt werden. Oder die Belohnung erfolgt auf anderem Wege. Aber mit der Karenzzeit lassen sich die genannten Gefahren durchaus minimieren:

- Je länger die Karenzzeit, desto weniger lohnend wird es aus Sicht des Amtsinhabers, sich am Ende seiner Amtszeit von eventuellen Jobchancen in einer bestimmten Branche beeinflussen zu lassen. Die Orientierung an den Interessen eines möglichen Arbeitgebers wird deutlich weniger stark sein, wenn klar ist, dass der neue Job bei diesem speziellen Arbeitgeber auf Grund von Interessenkonflikten ohnehin erst in drei Jahren aufgenommen werden kann.
- Informationen, die der Seitenwechsler in seinem Amt erlangt hat, dürften in der Regel nach drei Jahren kaum mehr relevant sein.
- Nach einem Jahr ist das Kontaktnetzwerk in die Landes-, Bundes- und Europapolitik oft noch sehr aktuell. Auch sind viele Gesetzgebungs-, Beschaffungs- oder Vergabeprozesse nach zwölf Monaten nicht abgeschlossen.

Fazit: Mindestens drei Jahre keine Lobbytätigkeiten!

Zum einen ist die sich im Bund abzeichnende Karenzzeitregelung ist aus den genannten Gründen mit zwölf Monaten deutlich zu kurz. Zum anderen darf sie sich nicht nur auf Fälle beschränken, in denen ein direkter Zusammenhang zwischen Amt und neuem Job nahe liegt, sondern muss Lobbytätigkeiten während der Karenzzeit allgemein untersagen. Nur so hilft die Karenzzeit dabei, den oben erläuterten Gefahren für die Demokratie wirksam zu begegnen. Ein Blick ins Ausland oder auch auf die Empfehlungen der Industrieländer-Organisation OECD², dass die Problematik des Seitenwechsels hinein in Lobbyjobs durchaus ernst genommen wird und Teil einer Karenzzeitregelung sein sollte.

² OECD 2010. Post-Public Employment – Good Practices for Preventing Conflict of Interest. Online unter: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment_9789264056701-en#page1 (abgerufen 25.07.2014)