

Nach Niebel, Pofalla, Klaeden: Warum eine gesetzliche Karenzzeit notwendig ist

...und warum sie länger als ein Jahr sein sollte

Argumentationspapier Juli 2014

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". Doch geht es wirklich um Moral oder Ehre? Sicherlich kann man den Wandel des obersten Entwicklungshelfers zum Rüstungsexporteur als anstandslos und unmoralisch 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 kann man dagegen tun?

Die Äußerungen der Bundesregierung rund um die Wechsel von Pofalla und Klaeden lassen darauf schließen, dass zwölf Monate Karenzzeit beschränkt auf Fälle mit klaren Interessenkonflikten dort [für ausreichend gehalten werden](#). Das sehen wir anders. Wir halten drei Jahre für notwendig. Außerdem erfasst eine Beschränkung auf Interessenkonflikte nur die Hälfte des Problems: Viele Wechsel in Lobbytätigkeiten blieben dann weiterhin möglich.

Welche Probleme soll eine Karenzzeit lösen?

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

In der aktuellen politischen Debatte wird vor allem der erste Aspekt betont. Dabei ist das Ziel, den Anschein problematischer Interessenverflechtungen und der Beeinflussung von Amtshandlungen durch die Interessen des neuen Arbeitgebers vorzubeugen. Hier sind Fälle im Fokus, bei denen ein Amtsträger für Entscheidungen verantwortlich ist, die (mögliche) spätere Arbeitgeber betreffen. Hier zu einer Regelung zu kommen ist richtig und notwendig. Doch die Gefahren für die Demokratie, die erst nach dem Wechsel entstehen sind nicht weniger relevant, aber derzeit deutlich unterbelichtet. Hier geht es um Fälle, wo ausscheidende Spitzenpolitiker als Türöffner und Lobbyisten engagiert werden, weil sie über wertvolle Kontaktnetzwerke und Insider-Informationen verfügen, die weit über ihr Fachgebiet oder ihren letzten Verantwortungsbereich hinaus reichen.

a) Problematik vor dem Wechsel

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 über einen neuen Job 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 künftigen Arbeitgebern gut stellen wollen oder sich zumindest nicht unbeliebt machen.
- Konkreter wird die Gefahr der Beeinflussung natürlich 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 selbstredend auch nach dem Wechsel noch relevant sein.
- Wenn es tatsächlich konkrete Absprachen über politische Gegenleistungen für einen lukrativen Posten gab, wäre das Korruption und damit ein Straftat bestand. 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 und zwar unabhängig davon, ob eine solche Beeinflussung tatsächlich vorlag, was wiederum in der Praxis ohnehin nur sehr schwer nachweisbar ist.

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.

Zwar lassen sich diese Gefahren 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 die genannten Gefahren sich 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.

Eine Karenzzeit sollte daher nicht zu kurz sein und dann wirksam werden, wenn ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen dem vorherigen politischen Verantwortungsbereich und der neuen Tätigkeit besteht. Dabei geht es nicht darum, eine Beeinflussung von Amtshandlungen im Detail nachzuweisen - das ist oft nicht möglich - sondern bereits den Anschein von Interessenkonflikten zu vermeiden. Die Formulierung "*den Anschein von Interessenkonflikten zu vermeiden*" hat die Große Koalition übrigens im eigenen [Koalitionsvertrag verankert](#). Daran muss sich die schwarz-rote Koalition also messen lassen.

Zusätzlich muss klar sein: Verhandlungen mit potentiellen Arbeitgebern dürfen nicht-bereits während der aktiven Amtszeit geführt werden.

Bereits die genannten Gründe zeigen auf, dass eine Karenzzeit dringend notwendig ist und zwölf Monate als Zeitraum nicht ausreichend ist.

Aus lobbykritischer Sicht sind aber zusätzlich die Probleme von besonderer Relevanz, die nach dem Wechsel entstehen können.

b) 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 durch Unternehmen und Verbände gerne 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 sind quasi ideale Lobbyisten. Sie 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. Das befördert eine Schieflage: Der privilegierte Zugang zu Insiderwissen und persönlichen Kontakten sichert, reproduziert und vertieft vorhandene Machtungleichgewichte und verzerrt Politikprozesse zu Gunsten derer, die es sich leisten können, ehemalige Spitzenpolitiker anzuwerben und als Lobbyisten zu beschäftigen.

Aus diesem Grund reicht es nicht aus, eine Karenzzeit nur auf diejenigen Seitenwechsel zu beziehen, bei denen 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.

Dieser Punkt wird aktuell von allen im Bundestag vertretenen Parteien mit Nachlässigkeit behandelt. Sowohl die Koalition als auch die Opposition beschränken sich bisher in der Debatte auf die unter a) geschilderte Problematik. Dabei zeigt ein Blick ins Ausland oder auch auf die [Empfehlungen der Industrieländer-Organisation OECD](#), dass die Problematik des Seitenwechsels hinein in Lobbyjobs durchaus ernst genommen wird und Teil einer Karenzzeitregelung sein sollte. Zu Recht: Denn es ist undemokratisch, wenn ehemalige Politiker oder Spitzenbeamte ihre ehemaligen Kollegen beeinflussen und dies primär im Auftrag von finanzstarken Akteuren tun. Tatsächlich

findet sich in unserer [Seitenwechsler-Überblicksliste](#) kaum ein Fall, in dem der Seitenwechsel nicht zu einem Unternehmen, einem Wirtschaftsverband oder einer unternehmensnahen Stiftung erfolgte.

Auch vor dem Hintergrund dieser Problematik erscheint eine länger als zwölf Monate dauernde Karenzzeit notwendig. 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.

Bei Beamten des Bundes, beispielsweise bei Ministerialbeamten, gilt laut Bundesbeamtengesetz übrigens eine Frist von drei bis fünf Jahren, in der die ausscheidenden Beamten ihre ehemalige Dienststelle über die Aufnahme neuer Tätigkeiten informieren müssen. Falls durch die neue Tätigkeit "dienstliche Interessen" beeinträchtigt werden können, kann die Aufnahme der neuen Tätigkeit untersagt werden ([§ 105 BBG](#)).

Fazit: Mindestens drei Jahre und keine Lobbytätigkeiten!

Die sich im Bund abzeichnende Karenzzeitregelung ist also zum einen mit zwölf Monaten deutlich zu kurz. Zum anderen darf sie sich nicht nur auf Fälle beschränken, in denen ein Zusammenhang zwischen Amt und neuem Job naheliegt, sondern muss Lobbytätigkeiten während der Karenzzeit allgemein untersagen. Nur so hilft die Karenzzeit dabei, den oben erläuterten Gefahren für die Demokratie wirksam zu begegnen.