

Karenzzeiten für Politiker: Berufsfreiheit, Tätigkeitsverbote und Sperrfristen

Göttrik Wewer

Mit den gesetzlichen Regelungen, wie sich Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre bei einem Wechsel in die Wirtschaft zu verhalten haben, hat eine lange Debatte einen vorläufigen Schlusspunkt gefunden. Dass alle mit diesen Vorgaben, die vom Deutschen Bundestag mit breiter Mehrheit verabschiedet worden sind, zufrieden sein würden, war nicht zu erwarten. Sie stellen aber einen akzeptablen Kompromiss und eine ausgewogene Balance zwischen verschiedenen Rechtsgütern dar, die durchaus präventive Wirkungen entfalten dürften. Dass das die Debatte um Wechsel zwischen Politik und Wirtschaft endgültig beendet, ist dennoch nicht zu erwarten.

Ein Ende der Debatte?

Der Deutsche Bundestag hat am 2. Juli 2015 das Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre beschlossen.¹ Damit gibt es für diesen Personenkreis erstmals Regelungen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung nach dem Ausscheiden aus dem Amt. Nach der Billigung durch den Bundesrat ist es am 17. Juli in Kraft getreten.²

Bei der Einbringung des Gesetzentwurfes in das Parlament am 23. April sagte Innenminister Thomas de Maizière, er markiere das „Ende einer mehr als zehnjährigen Debatte“ über verbindliche Re-

gelungen für den Wechsel von Mitgliedern der Regierung in die Wirtschaft. „Viele der hier vorgesehenen Regelungen wären wohl nicht nötig gewesen, wenn sich manche in der Vergangenheit, gleich welcher Partei sie angehören und welcher Bundesregierung sie angehörten, anders verhalten hätten. Hier würden uns bestimmt aus allen Fraktionen entsprechende Namen einfallen.“ Deswegen biete der Entwurf – das sei sozusagen seine Bitte zum Schluss seiner kurzen Rede – keine Gelegenheit zu parteipolitischen Auseinandersetzungen. Das falle im Zweifel auf den zurück, der etwas in dieser Richtung vortrage. Vielmehr biete er Anlass zu guter Beratung und zu einer breiten Zustimmung. Er hoffe, „dass wir diese sehr komplizierte Angelegenheit damit befrieden können“.³

Wenn der Minister wirklich gehofft haben sollte, mit diesem Entwurf eine Debatte, die schon seit Jahren läuft und bei Wechseln von Politikern in die Wirtschaft immer wieder aufflackert, endlich zu beenden, so dürfte er sich getäuscht haben. Schon in den Antworten auf seine Rede klang das an: Während die Vertreter der Koalition den Entwurf lobten, kritisierte die Opposition, er komme viel zu spät

und gehe nicht weit genug.⁴ Auch außerhalb des Parlaments zeigten sich nicht alle zufrieden. „Man hätte das strenger machen können, an der SPD hat das nicht gelegen“, erklärte zum Beispiel der stellvertretende Parteivorsitzende Ralf Stegner schon nach dem Beschluss des Kabinetts am 4. Februar, ein solches Gesetz auf den Weg zu bringen. „Aber mit der Union war nicht mehr drin“.⁵

Am Ende ist das Gesetz in einem breiten Konsens, mit den Stimmen aller Fraktionen mit Ausnahme der LINKEN, die sich enthalten haben, in zweiter und dritter Lesung verabschiedet worden.⁶ Dabei ist das Parlament der Empfehlung des federführenden Innenausschusses gefolgt, es mit der Maßgabe zu beschließen, dass die Anzeige mindestens einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit erfolgen solle und die Bundesregierung diese für höchstens einen Monat vorläufig untersagen könne, wenn diese Frist nicht eingehalten werde.⁷ Keine Mehrheit fand hingegen ein Änderungsantrag der GRÜNEN, eine starre Sperrfrist von achtzehn Monaten und eine verbindliche Evaluation in das Gesetz zu schreiben.⁸

Während es innerhalb des Parlaments – bei unterschiedlichen Bewertungen im Detail – also eine breite Mehrheit für



Göttrik Wewer

Vice President
E-Government bei der
Deutschen Post, und
berät u.a. deren gemeinnützige Gründung
„Deutsches Institut
für Vertrauen und
Sicherheit im Internet“
(www.divisi.de)

- 1 Drucks. 18/4630 vom 15. April.
- 2 BGBl. I, S. 1322.
- 3 Bulletin der Bundesregierung Nr. 54-5, S. 3 f.
- 4 Plenarprotokoll 18/100, S. 9576 ff.
- 5 Deutschlandfunk.
- 6 Plenarprotokoll 18/115, S. 1178 ff.
- 7 Drucks. 18/5419 vom 1. Juli.
- 8 Drucks. 18/5429 vom 1. Juli.

diese Regelungen gab, hielt die Kritik daran außerhalb des Parlaments weiter an. Wortführer dieser Kritik waren und sind vor allem zwei Vereine, nämlich Transparency International Deutschland e.V. und LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V., die sich selbst als Wachhunde der Demokratie verstehen und schon lange darauf drängen, Wechsel von Politikern in die Wirtschaft zumindest für eine gewisse Zeitspanne gänzlich zu verbieten und Lobbyismus zu bekämpfen. Aber auch Plattformen wie Abgeordneten-Watch⁹ und Campact versuchen, Widerstand gegen Wechsel aus der Politik in die Wirtschaft zu mobilisieren.

Minister und Parlamentarische Staatssekretäre sind nicht die einzigen, die in der Kritik stehen, wenn sie nach dem Ausscheiden aus dem Amt eine andere Tätigkeit

Nicht nur bei Ministern, sondern auch bei Abgeordneten interessiert viele, was sie verdienen, vor allem, was sie neben ihrer Alimentation verdienen. Auch diese Diskussion ist uralte. Das Freie Mandat erlaubt zwar, neben der Tätigkeit im Parlament noch weitere Einkünfte zu erzielen, aber solche „Aufstocker“ geraten leicht in den Verdacht, dabei gehe es nicht mit rechten Dingen zu.¹¹ Diese „sechste Fraktion“ derjenigen, die in der 17. Wahlperiode Nebeneinkünfte über der Bagatellgrenze von 1.000 Euro erzielt haben, wird auf ein knappes Drittel der Mitglieder des Bundestages geschätzt.¹² Sie müssten diese Einkünfte „bis auf den letzten Euro und Cent“ offen legen, hat Abgeordneten-Watch kürzlich gefordert, die bloße Angabe von Größenordnungen genüge nicht. In der Zeit, in der sie als Minister oder Parlamentarische Staatssekretäre amtieren,

das grundsätzlich nicht gestattet sein soll. Innerhalb dieser Karenzzeit soll ehemaligen Politikern jegliche Lobbytätigkeit untersagt sein, nicht nur auf den Politikfeldern, auf denen sie in ihrem Amt unterwegs waren.¹⁴ In diese Ecke gehört auch die Debatte um Sponsoring an die Verwaltung.¹⁵

Alle diese Themen überschneiden sich, aber nicht alle können in einem einzelnen Aufsatz angemessen behandelt werden. Die Ausführungen konzentrieren sich deshalb auf die Regelungen, die das erwähnte Gesetz für Mitglieder der Bundesregierung und für Parlamentarische Staatssekretäre bringt. In einem ersten Schritt sollen die neuen Vorschriften in ihrer Gesamtheit vorgestellt werden, bevor dann im nächsten Schritt die Kritik am Gesetz diskutiert wird, die es nach wie vor gibt. Besonders umstritten ist dabei die Länge der Sperrfrist, die deshalb gesondert erörtert werden soll. In der Summe sollten sich genügend Argumente finden, um beurteilen zu können, ob die jetzige Regelung gelungen ist oder nicht. Die Frage, ob man hoffen darf, dass diese Debatte nunmehr abgeschlossen ist, ist zum Schluss zu beantworten.

Die gesetzlichen Regelungen

Dass sie die leidige Diskussion endlich beenden und eine Karenzzeit bei Wechseln von Mitgliedern der Regierung in die Wirtschaft einführen wollten, hatten CDU/CSU und SPD bereits in ihrem Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ vom 27. November 2013 angekündigt. Im Kapitel „Moderner Staat, lebendige Demokratie und Bürgerrechte“ heißt es da: „Wir erhöhen die Transparenz beim Einsatz externer Personen in der Verwaltung. Um den Anschein von Interessenkonflikten zu vermeiden, streben wir für ausscheidende Kabinettsmitglieder, Parlamentarische Staatssekretärinnen und

keit übernehmen. Kritik richtet sich auch gegen beamtete Staatssekretäre und andere Politische Beamte, die im einstweiligen Ruhestand eine Beschäftigung annehmen, oder gegen Ministerialbeamte, die regulär in den Ruhestand gegangen sind, aber dann noch bezahlte Funktionen übernehmen. Da es für solche Übergänge aber längst klare gesetzliche Regelungen gibt und da man Beamte, was das angeht, nur bedingt mit Politikern vergleichen kann, soll diese Gruppe hier ausgeklammert bleiben. Die Regeln zu kritisieren, die für Beamte gelten, würde, wenn man das will, eine eigene Analyse erfordern, obwohl sie öfter mit Politikern in einen Topf geworfen werden.¹⁰ Bei Beamten kann noch fünf Jahre nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienst ein Wechsel in die Wirtschaft untersagt werden, wenn dienstliche Interessen beeinträchtigt werden könnten.

dürfen Abgeordnete allerdings praktisch keine Nebeneinkünfte erzielen, so dass dieser Aspekt hier ausgeklammert bleiben kann. Nach dem Ausscheiden aus dem Amt, wenn sie wieder einfache Abgeordnete sind, dürfen sie wieder etwas hinzu verdienen, müssen das aber dem Präsidenten des Bundestages anzeigen. Das Gesetz, um das es hier geht, gilt nur für die Fälle, in denen ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre hauptberuflich in die Wirtschaft wechseln (wollen).

Und dann gibt es noch die, die gegen Lobbyisten kämpfen und Korruption verhindern wollen.¹³ Sie wollen es Politikern, besonders natürlich ehemaligen Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären, im Grunde verbieten, in die Wirtschaft zu wechseln, und fordern mindestens eine möglichst lange „Abkühlphase“, in der

9 Wewer 2015a.

10 siehe nur Transparency International, 2014b.

11 Hönigsberger 2014.

12 Hönigsberger 2013.

13 Kolbe/Hönigsberger/Osterberg 2011.

14 LobbyControl 2011.

15 BMI 2015.

16 CDU/CSU und SPD 2013, S. 106.

Staatssekretäre und politische Beamtinnen und Beamte eine angemessene Regelung an.“¹⁶ Man werde auch die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung neu regeln, versprach die Koalition (was inzwischen erfolgt ist).

Eine inhaltliche Vorgabe enthält die Vereinbarung nicht. Als einer der denkbaren Maßstäbe galt der Verhaltenskodex für Mitglieder der EU-Kommission, nach dem in den achtzehn Monaten nach dem Ausscheiden aus dem Amt die Kommissi-

sie innerhalb der ersten achtzehn Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes aufzunehmen gedenken.¹⁷ Diese Regelung gilt, wie gesagt, für Politiker, nicht für Beamte. Sie gilt auch für die Bundeskanzlerin bzw. einen Bundeskanzler.

Die ehemaligen Bundesminister zeigen das gegenüber „der Bundesregierung“ an, also gegenüber der Bundeskanzlerin, die die Bearbeitung dieser Vorgänge auch

die Unterschrift (beider Seiten?) fehlt. Spätestens einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit sollte man in der Tat wissen, was auf einen zukommt.

Ob man den Vertrag erst unterschreiben und die neue Aufgabe dann anzeigen oder sie erst anzeigen und den Vertrag dann unterschreiben sollte, wenn die Genehmigung vorliegt, ist eine interessante Frage. Sie hat auch damit zu tun, dass niemand garantieren kann, dass die Absicht, diese Tätigkeit aufzunehmen, nicht schon öffentlich wird, bevor die Bundesregierung ihre Entscheidung getroffen hat. Wer als ehemaliger Minister eine neue Aufgabe übernehmen will, muss – unabhängig davon, worum es sich handelt – immer mit einem Shitstorm rechnen, und wer einen ehemaligen Minister verpflichten will, muss bereit und standfest genug sein, ein kritisches Medienecho auszuhalten. Wenn eine Tätigkeit (vorübergehend) untersagt werden sollte, für die bereits ein Vertrag geschlossen worden ist, müsste dieser, weil das Gesetz ihn nicht aufheben kann, im Grunde eine Klausel enthalten, wonach er aufgehoben werden kann, wenn die Tätigkeit untersagt werden sollte, oder wonach er erst in Kraft tritt, wenn die Karenzzeit abgelaufen ist.

»Als einer der denkbaren Maßstäbe galt der Verhaltenskodex für Mitglieder der EU-Kommission, nach dem in den achtzehn Monaten nach dem Ausscheiden aus dem Amt die Kommission zusammen mit einer Ethikkommission über die Möglichkeit eines Berufswechsels entscheidet.«

on zusammen mit einer Ethikkommission über die Möglichkeit eines Berufswechsels entscheidet.

Zu Beginn der Legislaturperiode schien die Regierung noch mit einer Art Selbstverpflichtung zu liebäugeln, aber die öffentlichen Reaktionen auf die beabsichtigten Wechsel von Ronald Pofalla (CDU) und Eckart von Klaeden (CDU) direkt aus dem Kanzleramt in die Wirtschaft ließen das nicht mehr zu. Schon 2008 war Staatsministerin Hildegard Müller (CDU) aus der Regierungszentrale zum Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft gewechselt. Am 4. Februar 2015 brachte das Kabinett also jenen Gesetzentwurf auf den Weg, der mit einer einzigen Änderung in der Ausschussfassung am 2. Juli in zweiter und dritter Lesung vom Deutschen Bundestag beschlossen wurde.

Nach der neuen Rechtslage sind Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre nunmehr verpflichtet, der Bundesregierung schriftlich anzuzeigen, wenn

delegieren könnte, beispielsweise an den Innenminister, bzw. dem Kanzleramt, die Parlamentarischen Staatssekretäre gegenüber „dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung“, also gegenüber dem Minister bzw. dem Ministerium, für das sie zuletzt gearbeitet haben.

Nach der Empfehlung des Innenausschusses soll die Anzeigepflicht noch nicht dann entstehen, wenn ein ehemaliger Minister mit Vorbereitungen für die Aufnahme einer Beschäftigung beginnt oder ihm eine Beschäftigung in Aussicht gestellt wird, wie das ursprünglich vorgesehen war, sondern mindestens einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit.¹⁸ Das erscheint sachgerecht: Solange zwar mehr oder weniger verbindliche Gespräche geführt werden, aber noch nichts „in trockenen Tüchern“ ist, macht es wenig Sinn, schon Aktenvorgänge auszulösen. Verhandlungen können auch in letzter Minute noch scheitern. Die Anzeigepflicht setzt im Grunde in dem Moment ein, wenn der Vertrag fertig verhandelt ist und nur noch

Wenn „zu besorgen ist“, dass durch die Beschäftigung eines ehemaligen Ministers oder Parlamentarischen Staatssekretärs öffentliche Interessen beeinträchtigt werden, kann die Bundesregierung sie für die Zeit der ersten achtzehn Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt ganz oder teilweise untersagen. Davon ist nach dem Gesetz insbesondere dann auszugehen, wenn die angestrebte Beschäftigung entweder auf Politikfeldern erfolgen soll, auf denen der Minister während seiner Amtszeit tätig war, oder aber ganz allgemein das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt werden könnte.¹⁹ Der erste Punkt ist der, der immer am stärksten in der Kritik steht; der zweite bietet Raum für ein Ermessen, wenn etwas formal nicht angreifbar ist, aber doch ein „Geschmäckle“ hat.

¹⁷ § 6a Abs. 1 Satz 1 [neu] BminG.

¹⁸ Drucks. 18/5419, S. 3.

¹⁹ § 6b Abs. 1 [neu] BMinG

Die Untersagung soll in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten, kann aber, wenn das öffentliche Interesse schwer beeinträchtigt wäre, auf bis zu achtzehn Monate erstreckt werden.²⁰ Die „Abkühlzeit“ für ehemalige Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre liegt also – je nach den Umständen des Einzelfalls – irgendwo zwischen einem Jahr und anderthalb Jahren. So wie eine Tätigkeit nicht völlig, sondern nur teilweise untersagt werden kann, erscheint im Prinzip auch denkbar, dass ein solches Verbot zwölf Monate nicht überschreitet, sondern unterschreitet.

Die Entscheidung trifft die Bundesregierung, also das Kabinett. Aber sie trifft

anschließend eine Tätigkeit ergreifen, die anzeigepflichtig wäre. Sollte allerdings ein solcher Fall eintreten, könnte die Zeit bis zum Beginn der Tätigkeit zu kurz sein, um vorher noch ein Gremium zu installieren, das diese Empfehlung abgeben soll. Das – und die Tatsache, dass das Gesetz auch für Minister gilt, die in den letzten anderthalb Jahren ausgeschieden sind (siehe unten) – spricht dafür, abweichend vom Gesetzestext auch noch für den Rest dieser Wahlperiode die drei Mitglieder zu berufen. Sie könnten sich dann schon einmal „prophylaktisch“ darüber verständigen, wie sie im Fall des Falles ihre Aufgabe verstehen wollen. Dass Menschen, die in solch strittigen Fällen ein weises Urteil fällen sollen, über genügend Erfahrung,

schaden ihrer Partei manchmal mehr als der (neuen) Regierung.

Die Mitglieder des Gremiums, das die Empfehlung abgibt, sind – auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Gremium – zur Verschwiegenheit verpflichtet²² und geben ihre Empfehlung nicht öffentlich ab.²³ Allerdings muss die Bundesregierung ihre Entscheidung veröffentlichen und dabei auch mitteilen, was das Gremium empfohlen hat.²⁴ Würde die Regierung von der Empfehlung abweichen, würde sie nicht nur die Mitglieder des Gremiums brüskieren, sondern sie müsste – jedenfalls, wenn sie etwas erlaubt, was das Gremium nicht gestatten wollte – auch mit heftiger Kritik in der Öffentlichkeit rechnen. Das alles dürfte dazu führen, dass die Regierung in der Regel der Empfehlung folgt und nur dann davon abweicht, wenn sie das Votum des Gremiums für grob falsch hält.

»Die Vorbereitung der Entscheidung durch ein unabhängiges Gremium mag sie ein wenig entlasten, aber die politische Verantwortung in diesen Fällen wird die Regierung letztlich nicht los.«

diese Entscheidung aufgrund einer Empfehlung eines aus drei Mitgliedern bestehenden beratenden Gremiums. Die Mitglieder dieses Gremiums sollen (früher) Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über Erfahrungen in einem wichtigen politischen Amt verfügen. Laut Gesetz werden sie auf Vorschlag der Bundesregierung jeweils zu Beginn einer Wahlperiode vom Bundespräsidenten berufen und sind ehrenamtlich tätig.²¹

Ob das Gremium jetzt noch für den Rest der Wahlperiode, die bis Herbst 2017 geht, berufen wird oder erst für die kommende Wahlperiode, ist derzeit offen. Im Grunde bräuchte man das Gremium erst, wenn es einen Fall zu begutachten gäbe. Nicht jeder Minister oder Staatssekretär, der in den nächsten zwei Jahren womöglich aus dem Amt scheidet, muss

Verantwortung und Souveränität verfügen sollten, versteht sich von selbst; insofern sind die Kriterien für potenzielle Mitglieder dieses Gremiums durchaus nachvollziehbar.

Die Bundesregierung muss einer Empfehlung nicht folgen, sondern entscheidet in eigener Verantwortung. Die Vorbereitung der Entscheidung durch ein unabhängiges Gremium mag sie ein wenig entlasten, aber die politische Verantwortung in diesen Fällen wird die Regierung letztlich nicht los. Das gilt auch dann, wenn – wie im Fall der FDP-Minister nach der letzten Wahl – diese Partei der Koalition gar nicht mehr angehört und vielleicht nicht einmal mehr im Parlament vertreten ist. Prominente Politiker, die nach ihrem Abschied aus dem Amt Angebote angenommen haben, die rechtlich zulässig waren, aber moralisch höchst umstritten,

Wenn die Regierung eine Tätigkeit eines ehemaligen Ministers oder Parlamentarischen Staatssekretärs gestattet, weil das Gremium das empfohlen hat, dann muss sie das zwar bekannt machen, aber nach dem Gesetzestext nicht unbedingt begründen. Anders sieht das aus, wenn die Regierung eine bestimmte Tätigkeit für eine bestimmte Zeit untersagt. Die Pflicht, eine Untersagung zu begründen²⁵, soll es dem Betroffenen ermöglichen, Rechtsmittel einzulegen. Sich juristisch gegen staatliche Entscheidungen wehren zu können, ist in einem Rechtsstaat unverzichtbar. Ein solches Recht steht auch Politikern zu, selbst wenn sie in eigener Sache agieren.

Klagen gegen Maßnahmen und Entscheidungen aufgrund der Regelungen des neuen Gesetzes können ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre vor dem Bundesverwaltungsgericht.²⁶ Der Bundesrat hat sich dagegen gewehrt, das Gericht erneut zur ersten Instanz zu machen, konnte sich mit seinen Einwänden aber nicht durchsetzen.

20 § 6b Abs. 2 [neu] BminG.

21 § 6c Abs. 1 [neu] BminG.

22 § 6c Abs. 2 [neu] BminG.

23 § 6b Abs. 3 Satz 2 [neu] BminG.

24 § 6b Abs. 4 [neu] BminG.

25 § 6b Abs. 1 Satz 3 [neu] BminG.

26 § 3 des neuen Gesetzes.

Dass er viel mit diesem Thema zu tun bekommt, ist nicht zu erwarten. Zum einen ist die Zahl der Fälle gering, in denen Politiker nach dem Ausscheiden aus dem Amt schnell eine Tätigkeit übernehmen, die von der Bundesregierung förmlich untersagt werden müsste; zum anderen dürften ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre politisch klug genug sein, es nicht auf eine gerichtliche Auseinandersetzung ankommen zu lassen. Wer vermutet, dass die Regierung seinen Antrag, eine bestimmte Tätigkeit übernehmen zu dürfen, wahrscheinlich ablehnt, dürfte einen solchen Antrag gar nicht erst stellen, sondern eher abwarten,

übernehmen, aber vielleicht nicht mehr so laut.

Die neue Vorschrift gilt auch für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung.²⁷ Faktisch bedeutet das, dass auch Bundesminister, die in den 18 Monaten vor Verabschiedung des Gesetzes eine entsprechende Tätigkeit aufgenommen haben, diese nunmehr anzeigen und nachträglich genehmigen lassen müssen. Alle Minister, die unmittelbar nach der letzten Bundestagswahl ihre Ämter verloren haben, betrifft diese Regel nicht mehr. Hans-Peter Friedrich (CSU) ist der einzige Minister, der in den letzten anderthalb Jahren sein

tarischer Staatssekretär im Bundesfinanzministerium im Juli 2015 aufgegeben, um die Karenzzeit einzuhalten, will aber bis zum Wechsel sein Mandat im Bundestag behalten. Der bisherige BDA-Hauptgeschäftsführer Reinhard Göhner (CDU), von 1983 bis 2007 Mitglied des Bundestages und zwischen 1991 und 1994 Parlamentarischer Staatssekretär in zwei verschiedenen Bundesministerien, behielt sein Mandat auch nach seinem Wechsel 1996 zu den Arbeitgebern.

Wenn die Regierung einem ehemaligen Minister oder Parlamentarischen Staatssekretär die Aufnahme einer bestimmten Tätigkeit untersagt, so wird für die Dauer der Untersagung ein Übergangsgeld gewährt, sofern nicht schon ein Anspruch auf Übergangsgeld oder Ruhestandsbezüge besteht, der über die achtzehn Monate Karenzzeit hinausgeht.²⁸ Da Bundesminister bereits nach zwölf Monaten im Amt einen Anspruch auf zwölf Monate Übergangsgeld erwerben, ist nicht zu erwarten, dass hier nennenswerte Mehrkosten entstehen. Nur für Minister, die schon nach wenigen Wochen oder Monaten ihr Amt wieder verlieren und denen dann eine bestimmte Tätigkeit untersagt wird, könnte diese Regelung eventuell relevant werden.

»Wer vermutet, dass die Regierung seinen Antrag, eine bestimmte Tätigkeit übernehmen zu dürfen, wahrscheinlich ablehnt, dürfte einen solchen Antrag gar nicht erst stellen.«

bis die Karenzzeit abgelaufen ist. Und wer sich verschätzt, wenn er glaubt, die Regierung würde die Tätigkeit gestatten, dürfte gründlich darüber nachdenken, ob er gegen die Entscheidung wirklich klagt. Spätestens mit der Verkündung der Entscheidung ist ihm mediale Begleitmusik sicher und ob das Gerichtsverfahren schneller beendet als die Karenzzeit abgelaufen ist, ist zumindest offen. Insofern zielt das Gesetz erkennbar darauf, allen ehemaligen Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären, die mit dem Gedanken spielen, eine neue Aufgabe zu übernehmen, an ihre besondere Verantwortung für das Gemeinwesen und die politische Hygiene zu erinnern. Im Grunde sollen sie durch die neuen Regeln entmutigt werden, etwas in Betracht zu ziehen, was auch nur im Entferntesten ein „Geschmäckle“ haben könnte: Lieber für ein oder anderthalb Jahre die Füße still halten, das ist die Botschaft, die das Gesetz aussendet. Danach gibt es sicher immer noch Kritik, wenn ehemalige Politiker lukrative Aufgaben

Amt verloren hat, ist aber nicht in die Wirtschaft gewechselt, sondern sitzt im Parlament.

Für Parlamentarische Staatssekretäre, die in den anderthalb Jahren vor Verabschiedung des Gesetzes ausgeschieden sind und eine bezahlte Tätigkeit aufgenommen haben, gilt die nachträgliche Genehmigungspflicht, soweit ersichtlich, nicht. Sollte das anders sein, dürfte Katharina Reiche (CDU), die im Februar 2015 ihr Amt als Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur niedergelegt hatte und schon einen Tag später zur Hauptgeschäftsführerin des Verbandes Kommunalen Unternehmen gewählt wurde, die erste Politikerin sein, auf die das Gesetz angewendet wird. Sie hat ihre neue Aufgabe zum 1. September 2015 übernommen. Steffen Kampeter (CDU), der zum 1. Juli nächsten Jahres Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) werden soll, hat sein Amt als Parlamen-

Im Interesse der angestrebten Transparenz über die Notwendigkeit zur Einhaltung einer Karenzzeit für die Ausübung von Tätigkeiten nach Ende des Amtes erschien der Bundesregierung eine gesetzliche Regelung gegenüber einer Selbstverpflichtung der Kabinettsmitglieder – jeweils zu Beginn einer Legislaturperiode – letztlich vorzuzugsfähig.

Gesetze werden gelegentlich befristet, um einen Prüfwang auszulösen, ob man sie wirklich weiter braucht. In diesem Fall ist eine Befristung ausdrücklich nicht vorgesehen, sondern eine dauerhafte Regelung. Auch eine förmliche Evaluierung, heißt es in der Begründung des Gesetzentwurfs, sei weder erforderlich noch vorgesehen.²⁹

27 § 6a Abs. 1 Satz 2 [neu] BminG.

28 § 6d [neu] BminG.

29 Drucks. 18/4630, S. 10.

Die neuen Vorschriften für ausscheidende Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre sollen verhindern, „dass durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten oder durch die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung des Amtsverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt wird.“ Außerdem werde mit der Einführung von Karenzzeiten der am 12. November 2014 von Deutschland ratifi-

senshaftler, sondern auch eine Vertreterin von Transparency International und ein Vertreter von LobbyControl, also von zwei Vereinen, die sich seit Jahren für Karenzzeiten für Politiker einsetzen. Timo Lange von LobbyControl begrüßte, dass man nach einer langen Debatte „über das Ob und Wie“ nun über einen konkreten Gesetzentwurf diskutieren könne. Die Zielsetzung des Gesetzes begrüße er ausdrücklich, allerdings sollte es nach seiner Auffassung in einigen Punkten noch nachgebessert werden. So müsse etwa klar

gilt, ändert daran nichts. Die Regierung ist sich offenbar sicher, immer binnen vier Wochen zu einer Entscheidung kommen zu können. Und ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre können selbst kein Interesse daran haben, dass ihnen die Aufnahme einer Tätigkeit von der Regierung vorübergehend untersagt wird, weil das den ganzen Vorgang – ob zu Recht oder Unrecht – in ein schlechtes Licht taucht.

Evaluierungen von Gesetzen sollen Antworten auf die Frage bringen, ob der Zweck eines Gesetzes erfüllt, das Ganze also inzwischen überflüssig ist, oder aber die Ziele ganz oder teilweise verfehlt worden sind, so dass nachgesteuert werden muss. Die Regierung hat argumentiert, in diesem Fall sei „eine förmliche Evaluation“ nicht erforderlich und deshalb auch nicht vorgesehen. Das Gesetz werde auch dann in Kraft bleiben, wenn es sich vordergründig als unnötig erweisen sollte, weil sich alle an die Spielregeln halten, will sie damit sagen, und wenn alle sich künftig daran halten, gedenke man auch nicht, die Vorschriften zu verschärfen: Wozu dann eine Evaluation? Natürlich hat die Regierung auch kein Interesse daran, durch regelmäßige Evaluationen ein Thema am Köcheln zu halten, bei dem man letztlich nicht gewinnen kann, egal, wie man es regelt.

Die Aussage, eine förmliche Evaluation sei in diesem Fall nicht vorgesehen, kann man aber auch als einen Hinweis darauf lesen, dass die Regierung davon ausgeht, dass andere – beispielsweise Organisationen, wie Transparency International, LobbyControl, AbgeordnetenWatch, Campact – ohnehin genau verfolgen werden, wie das Gesetz sich auswirkt. Dafür gibt es ja auch schon Beispiele – etwa die Studie „Fliegende Wechsel – die Drehtür kreist. Zwei Jahre danach – was macht die Ex-Regierung Schröder II heute?“³², wonach von 63 Amtsträgern aus der Zeit 2002 bis 2005 zwölf in Tätigkeiten gewechselt

»Ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre können selbst kein Interesse daran haben, dass ihnen die Aufnahme einer Tätigkeit von der Regierung vorübergehend untersagt wird.«

zierten UN-Konvention gegen Korruption Rechnung getragen. Die Vorschriften sollen aber auch die Betroffenen „vor Unsicherheiten und ungerechtfertigter Kritik“ schützen.³⁰

Die Kritik von Aktivisten

Bei der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss am 15. Juni 2015 haben die meisten der geladenen Sachverständigen die geplanten Regelungen begrüßt. Ein (befristetes) Tätigkeitsverbot für ehemalige Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre stelle zwar einen Eingriff in deren Grundrechte dar, aber keine Verletzung dieser Grundrechte, da dieser Eingriff gerechtfertigt und verhältnismäßig sei. Die Anregung, die Entscheidung über eine Karenzzeit nicht der Regierung, sondern dem Parlament zu übertragen, konnte den Gesetzgeber ebenso wenig überzeugen wie der Hinweis, es sei „unglücklich“, wenn die Regierung die Mitglieder des Gremiums bestelle, das die Empfehlung abgeben soll.

Zu denen, die als Sachverständige eingeladen waren, gehörten nicht nur Wis-

sein, dass keine Tätigkeit aufgenommen werden dürfe, bevor die Bundesregierung eine Entscheidung getroffen habe. Edda Müller von Transparency International wertete den Entwurf als einen Beitrag zur Verbesserung der politischen Kultur in Deutschland, hielt jedoch die vorgesehene Karenzzeit von zwölf bzw. achtzehn Monaten für zu kurz. „Nicht optimal“ sei zudem „das Fehlen einer Sanktion bei Verletzung der Anzeigepflicht“. Auch müsse im Gesetz eine verpflichtende Evaluierung vorgesehen werden.³¹

Mit seiner Empfehlung, den Gesetzentwurf mit der Änderung zu beschließen, dass die Bundesregierung die Aufnahme der Tätigkeit „bis zur Dauer von höchstens einem Monat vorläufig untersagen“ kann, wenn jemand die Anzeigepflicht („mindestens einen Monat vor Aufnahme der Tätigkeit“) nicht einhalten sollte, ist der Innenausschuss der Forderung, niemand dürfe vor einer Entscheidung der Regierung eine Tätigkeit aufnehmen, praktisch gefolgt. Dass dies nur vorgesehen ist, wenn jemand die Frist nicht eingehalten hat, und dass die Untersagung nur vorläufig und für höchstens einen Monat

30 Drucks. 18/4630, S. 8.

31 siehe zu alledem die Mitteilung des Deutschen Bundestages: Positives Echo auf eine Karenzzeit für Ex-Minister [online].

32 Klein/Höntzsch 2007.

33 Deckwirth/Lange 2013.

seien, die man dem Lobbyismus zuordnen könne, und weitere drei eine Tätigkeit übernommen hätten, die Lobbyaspekte umfassen soll, ohne primär Lobbyarbeit zu sein, oder den „Lobbyreport 2013. Die Lobbyismus-Debatte 2009-2013: Eine Bilanz der schwarz-gelben Regierungszeit“.³³ Wenn andere das ohnehin tun, muss man nicht unbedingt selbst evaluieren. Eine eigene Evaluation würde nur dazu führen, dass schon über deren Ansatz, Zählweise und Ergebnisse gestritten würde und nicht mehr nur über die Frage, ob das Gesetz nachgebessert werden soll. Da ist es klüger, abzuwarten, was andere zu sagen haben. Eine Evaluation durch Aktivisten ist zudem das, was sie ist – nicht die Auffassung der Regierung, sondern die Position von Aktivisten. Und die kann man aufgreifen, aber auch ignorieren oder zurückweisen.

Von Anfang 2014 bis Mitte 2015 sammelte LobbyControl mit seiner Aktion „Keine Lobbyjobs für (Ex-)Politiker – Karenzzeit jetzt!“ rund 43.000 Unterschriften, die anlässlich der Anhörung den Berichterstattern der Fraktionen sowie den stellvertretenden Vorsitzenden des Innenausschusses überreicht wurden. Wenn in den Kommentaren zu dieser Aktion auf der Homepage des Vereins unter anderem von „unserer Volkskrankheit, der Bundesregierung“, die Rede ist, dann lässt sich das nicht unbedingt dem Verein anlasten – wenngleich er sich davon aber auch nicht distanziert hat oder solche Ausfälle löscht (www.lobbycontrol.de) -, aber auch schon erahnen, dass man nicht jeden überzeugen kann..

Die Überprüfung eines Gesetzes, ob es seine Ziele erreicht hat, ist etwas anderes als die Vorschriften, die die Adressaten zu beachten haben. Wenn man sich darauf konzentriert, dann bleiben zwei Kritikpunkte übrig: die fehlenden Sanktionen und die Länge der Karenzzeit, die die Aktivisten für zu kurz halten. Zu den vier Punkten, die ihnen neben der Sperrfrist, den Sanktionen und einer Evaluation des Gesetzes besonders wichtig waren, zählte auch, die Übernahme einer Lobbytätigkeit durch ehemalige Politiker explizit zu untersagen. Die Formel, eine Tätigkeit könne untersagt werden, wenn dadurch „das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung“ beschädigt

werden könnte, erschien den Aktivisten zu vage. Sie sind nicht generell gegen Lobbyarbeit – das wäre auch lächerlich, weil sie das selbst massiv betreiben –, aber sie befürchten, dass sich finanzstärkere Organisationen Vorteile anderen gegenüber erkaufen, wenn sie ehemalige Minister oder Parlamentarische Staatssekretäre anheuern. Deshalb wollen sie eine gesetzliche Klarstellung, dass Wechsel in solche Tätigkeiten grundsätzlich und unabhängig vom vorherigen Verantwortungsbereich während der Karenzzeit zu untersagen sind.³⁴

Der Gesetzgeber ist dieser Forderung nicht gefolgt. Das mag damit zu tun haben, dass einerseits nach Ansicht der Re-

In der Regel wird kritisiert, dass ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre nur die Seite wechseln, also auch in der Wirtschaft jene Politikfelder beackern, mit denen sie schon in ihren Ämtern zu tun hatten. Würde jemand, der sich jahrelang mit Bildungspolitik beschäftigt hat, jedoch zu einem Energieversorger wechseln, wäre schnell die Rede davon, hier solle wohl nur jemand versorgt werden. Wer eine Aufgabe übernimmt, von der er fachlich nichts versteht, wäre für Unternehmen und Verbände nur die Hälfte wert; er würde zwar seine Kontakte mitbringen und das Wissen, wie Politik arbeitet, verstünde aber überhaupt nichts vom Geschäft. Die Aktivisten

»Der Wechsel zwischen Politik und Wirtschaft sei weiterhin erwünscht, aber es gelte, jeden Anschein zu vermeiden, dass staatliche Ämter als Sprungbrett für berufliches Fortkommen genutzt würden.«

gierung die erwähnte Formel völlig ausreicht, um Wechsel zu verhindern, die anrühlich erscheinen könnten, und dass es andererseits oft nicht ganz einfach ist, Lobbytätigkeit – etwa bei Anwälten – von anderen Tätigkeiten zu unterscheiden. „Wir freuen uns, wenn Politiker aus der breiten Fülle des beruflichen Lebens in die Politik kommen und danach auch wieder in ihre Berufe zurückgehen“, hatte der Innenminister schon nach dem Beschluss des Kabinetts erklärt. Das würden die Bürger von politischen Mandatsträgern auch erwarten. Der Wechsel zwischen Politik und Wirtschaft sei weiterhin erwünscht, aber es gelte, jeden Anschein zu vermeiden, dass staatliche Ämter als Sprungbrett für berufliches Fortkommen genutzt würden. Da die Untersagung einer Berufstätigkeit einen Eingriff in Grundrechte darstelle, müsse man damit „verhältnismäßig und behutsam umgehen und vor allen Dingen politisch klug und sensibel“.³⁵

wollen nicht nur verhindern, dass Politiker einfach die Seiten wechseln, sondern ihnen im Grunde jegliche Lobbyarbeit verbieten. Das richtet sich zum Beispiel gegen Jan Mücke (FDP), bis 2013 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dann Geschäftsführer des Deutschen Zigarettenverbandes. Diesem Personenkreis auch Tätigkeiten zu verbieten, die nichts mit den alten Aufgaben zu tun haben, würde aber praktisch auf ein generelles, wenn auch befristetes Berufsverbot hinauslaufen. Und damit sind wir letztlich wieder bei der Dauer der Karenz (siehe unten).

Die Aktivisten kritisieren außerdem, dass das Gesetz keine Sanktionen vorsieht, wenn jemand eine beabsichtigte

³⁴ Vgl. schon Lange 2015, S. 2.

³⁵ Hier zitiert von der Homepage des Bundesministeriums des Innern.

Tätigkeit nicht anzeigt oder einer Unter-sagung der Bundesregierung nicht folgt. Dass ehemalige Minister oder Parlamen-tarische Staatssekretäre irgendwo heim-lich, still und leise eine Tätigkeit überneh-men und niemand das merkt, ist jedoch eine weltfremde Vorstellung. Nach Verab-schiedung des Gesetzes, das eine Anzeigepflicht konstituiert hat, gilt das erst recht. Mehr oder minder prominente Ex-Poli-tiker, die man nicht vorzeigen, sondern verstecken müsste, nützen im Übrigen nie-manden.

Dass ehemalige Minister und Parla-mentarische Staatssekretäre nicht not-falls klagen gegen eine Entscheidung der Bundesregierung, die ihnen nicht gefällt, sondern sie einfach ignorieren, ist eben-falls weltfremd. Dann käme zu einem Vor-gang, den man unterschiedlich bewerten kann, der aber – bis zu einer abschließen-den Entscheidung eines Gerichts – nicht rechtswidrig ist, noch der offene Rechts-bruch. Wer das als ehemaliger Politiker vorhaben sollte, wäre nicht mutig, son-dern dumm. Dumme Berater sind keine guten Berater. Und ein Unternehmen, das so etwas auch noch decken würde, wür-de gegen sämtliche Compliance-Regeln verstoßen, die es in der Wirtschaft gibt.³⁶ Den öffentlichen Pranger würden beide Partner nicht ohne arge Schrammen über-stehen.³⁷

Auch wenn das Gesetz keine förmli-chen Sanktionen vorsieht, spricht alles da-für, dass es wirken wird, sogar präventiv wirken wird: Indem der angesprochene Personenkreis die Karenzzeit lieber ab-wartet, als sich unnötig angreifbar zu ma-chen.

Ronald Pofalla (CDU) und Eckart von Klaeden (CDU) haben – auf wessen Zura-ten auch immer – schon vor Verabschie-dung des Gesetzes zwölf Monate gewar-tet, bis sie ihre neuen Aufgaben bei der Deutschen Bahn und bei Daimler Benz übernommen haben. Steffen Kampeter (CDU) hat sein Amt ebenfalls rechtzeitig aufgegeben. Nur Katharina Reiche (CDU) konnte oder wollte nicht abwarten.

Wes' Geistes Kind die Aktivisten sind, zeigt sich an den Sanktionen, die ihnen vorschweben: Wenn jemand auf Versor-gungsbezüge oder Altersruhegeld ver-

zichtet haben sollte, um in die Wirtschaft wechseln zu können (obwohl ihm eine Lobbytätigkeit nach den Vorstellungen der Aktivisten für drei Jahre verboten werden soll), sollen nach einem Positi-onspapier von Transparency Internatio-nal vom Oktober 2014 „bei gleichzeiti-gem Verzicht auf die Übergangsgelder die Einnahmen aus dem privat-rechtlichen Verhältnis bis auf die Höhe der potenti-ellen Bezüge plus eines angemessenen Ab-schlags“ abgeschöpft werden (S. 4). Am liebsten würde man ehemalige Politiker wohl zu Hartz-IV-Empfängern machen. Ob ein solcher Eingriff in das Einkommen überhaupt zulässig wäre, ob die Höhe des Eingriffs überhaupt verhältnismäßig wäre und ob es nicht Aufgabe von Richtern wäre, ein angemessenes Strafmaß festzu-

»Auch wenn das Gesetz keine förmlichen Sanktionen vorsieht, spricht alles dafür, dass es wirken wird, sogar präventiv wirken wird.«

legen – solche Fragen kommen den Akti-viden erst gar nicht in den Sinn. In einem Rechtsstaat sind das aber keine margina-len Fragen.

Damit bleibt von den vier Punkten, die den Kritikern besonders wichtig sind, noch die Dauer der Karenzzeit. Hier ver-langen die Aktivisten drei Jahre, in denen ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre praktisch eine Art Berufs-verbot hätten, jedenfalls dann, wenn unter ein Verbot alle Tätigkeiten fallen würden, zu denen auch Kontakte in die Politik ge-hören. Ihre Anzeigepflicht nach dem Ge-setz umfasst nicht nur alle entgeltlichen, auch freiberufliche oder selbständige Tä-tigkeiten, sondern sogar unentgeltliche Tätigkeiten. Entscheidend ist nicht, ob und in welcher Höhe für eine Tätigkeit ein Entgelt gezahlt wird, sondern maßgeb-lich ist allein, ob der Eindruck entstehen könnte, „dass die gemeinwohlorientierte

Regierungsarbeit einseitig beeinflusst wer-den könnte“. Für Tätigkeiten in Unterneh-men, an denen der Bund beteiligt ist, gilt das ohnehin.³⁸

Indem sie auch für ehrenamtliche Tä-tigkeiten eine Anzeigepflicht vorgesehen hat, weil auch die einen falschen Eindruck vermitteln könnten, kann die Regierung in jedem Einzelfall entscheiden, wo sie einen Imageschaden befürchtet und wo nicht. Nach zwölf bzw. achtzehn Monaten sind ehemalige Politiker allerdings wieder frei, jede gewünschte Tätigkeit aufzuneh-men, ohne das noch anzeigen zu müssen. Das genügt den Aktivisten jedoch nicht. Erst nach drei Jahren seien Kontakte ab-gekühlt, sei das Wissen nicht mehr so re-levant, das diese Seitenwechsler besitzen,

und seien bestimmte politische Verfahren abgeschlossen, heißt es dort.

Wer es ehemaligen Ministern und Par-lamentarischen Staatssekretären unter-sagt, drei Jahre lang Tätigkeiten zu über-nehmen, die auch nur den Anschein der Politiknähe haben könnten, der müsste bereit sein, sie in dieser Zeit angemessen öffentlich zu alimentieren. Eigentlich wol-len die Steuerzahler das Gegenteil, näm-lich dass ihnen Politiker nicht unnötig lange auf der Tasche liegen. Aber das ist nur ein Aspekt dieser Forderung. Von an-deren Aspekten, die es daneben zu beden-

³⁶ Wieland/Steinmeyer/Grüninger 2010; Wecker/Ohl 2013; Quentmeier 2011.

³⁷ Pörksen/Detel 2012.

³⁸ Drucks. 18/4630, S. 10f.

ken gilt, soll im nächsten Abschnitt die Rede sein.

Ein dreijähriges Berufsverbot?

Wer aus einem Amt ausscheidet, das zeitlich befristet ist oder abrupt endet, muss weiterhin seinen Lebensunterhalt bestreiten und womöglich eine Familie ernähren. Damit sie nicht ins Nichts fallen und sich etwas anderes suchen können, bekommen Minister und Staatssekretäre ein (befristetes) Übergangsgeld und später auch eine gewisse Pension, die sich nach der Dauer ihrer Amtszeit richtet. Dass sie sich etwas anderes suchen, bis sie eine Altersgrenze erreicht haben, ist ausdrücklich gewollt. Niemand will sie für den Rest ihres Lebens einzig und allein aus Steuergeldern alimentieren. Wenn sich in anderen Regimen Politiker an die Macht krallen, dann auch deshalb, weil sie wissen, dass sie und ihre Familie mit dem Amt alles verlieren. Die Inhaber hoher und höchster Staatsämter sozial in einem gewissen Umfang abzusichern, wenn sie ausscheiden müssen, ist deshalb auch ein wichtiges Element friedlicher Machtwechsel. Menschen schlecht zu behandeln, die über Jahre dem Staat und der Demokratie an herausragender Stelle gedient haben, wäre zudem schäbig und unwürdig. Gemessen an den Zahlungen, die Vorstände großer Unternehmen nach einem Ausscheiden und im Alter erwarten dürfen, ist das, was der Kanzlerin und ihren Ministern zusteht, eher bescheiden.

Minister und Parlamentarische Staatssekretäre sind in der Regel zugleich Abgeordnete. Wenn sie aus dem Amt scheiden müssen, fallen sie also nicht ins Nichts, sondern nur auf ihr Mandat zurück. Das mag zwar schmerzen, aber das kann man verkraften. Sie wissen aber auch, dass sie in der Politik nichts mehr werden können. Wer einmal ein solches Amt verloren hat, kann nicht damit rechnen, dass ihm noch einmal etwas Vergleichbares angeboten wird. Ausnahmen – wie Brigitte Zypries (SPD), einst Bundesjustizministerin, heute Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie – bestätigen die Regel: Wer das Amt verliert, dessen politische Karriere ist vorbei. Er kann jetzt entweder auf der Hinterbank des Parlaments sein Gnadensbrot verzehren, solange die Mitglieder

seiner Partei und die Wähler das zulassen, oder sich aber, falls er sich für das Alte noch zu jung fühlt, eine neue Herausforderung suchen. Und die kann nur außerhalb der Politik liegen. Wer noch ein Mandat im Parlament hat, kann sich mit seinen Überlegungen durchaus Zeit lassen (bis jede Karenzzeit abgelaufen ist).

Parlamentarische Staatssekretäre haben immer einen Sitz im Parlament, auf den sie sich (zunächst) zurückziehen können, können aber bei einer Wahl sowohl das Mandat als auch das Amt verlieren. Das ist bei der letzten Bundestagswahl einigen FDP-Politikern passiert, aber auch einigen in anderen Fraktionen: Nicht jeder kann

müssen, wenn sie als Minister ausscheiden mussten. Manager aus der Wirtschaft (wie Werner Müller) werden es sich in Zukunft noch gründlicher überlegen, ob sie ein Ministeramt übernehmen, in dem sie schlechter als bisher bezahlt werden, wenn sie nach dem Ausscheiden aus dem Amt ein Jahr oder länger nicht wieder zurück in die Wirtschaft wechseln können.

Wer weiß, dass er in der Politik nichts mehr werden kann, dem bleibt kaum etwas anderes übrig, als sich eine neue Herausforderung außerhalb der Politik zu suchen. Nicht anzeigepflichtig sind nach dem neuen Gesetz Tätigkeiten im öffentlichen Dienst. Aber kann man von einem

»Wer weiß, dass er in der Politik nichts mehr werden kann, dem bleibt kaum etwas anderes übrig, als sich eine neue Herausforderung außerhalb der Politik zu suchen.«

sein Mandat verteidigen; nicht jeder, der vor der Wahl als Parlamentarischer Staatssekretär wirken durfte, darf das weiter tun, auch wenn er wieder ins Parlament einzieht. Dafür kann es ganz unterschiedliche Gründe geben.

Nicht nur die Minister Daniel Bahr, Sabine Leutheuser-Schnarrenberger, Dirk Niebel und Guido Westerwelle haben bei der letzten Wahl ihre Mandate im Parlament verloren, sondern auch etliche FDP-Politiker aus der „zweiten Reihe“. Philipp Rösler hatte nie ein Mandat im Deutschen Bundestag. Dass sich Menschen, die plötzlich weder ein Amt noch ein Mandat haben, aber sich noch nicht zur Ruhe setzen können oder wollen, möglichst schnell wieder eine Beschäftigung suchen, ist nachvollziehbar. Sie müssten sich die neue Tätigkeit jedoch heute von der Bundesregierung genehmigen lassen. Das gilt auch für Quereinsteiger aus der Wirtschaft oder der Wissenschaft, die nicht aus dem Parlament kommen und sich neu orientieren

ehemaligen Minister oder Parlamentarischen Staatssekretär ernsthaft erwarten, als Sachbearbeiter oder Abteilungsleiter einer Behörde zu arbeiten? Und wäre das den Kollegen zuzumuten? Wenn ein Politiker zum Leiter einer Bundesbehörde bestellt wird, ist zudem schnell von Patronage die Rede.

Es gibt Politiker, die mit Leidenschaft Parlamentarier sind und sich gar nicht vorstellen könnten, in die Wirtschaft zu gehen. Es gibt aber auch Politiker, die in ihrem Leben noch einmal etwas anderes machen wollen. Wenn Politiker an ihren Mandaten „kleben“, ist das manchen nicht recht; geben sie ihr Mandat auf, um in die Wirtschaft zu gehen, ist das auch wieder nicht recht. Wer alles auf die Karte Politik setzt, kann irgendwann gar nicht mehr aussteigen. Und wer darauf angewiesen ist, wieder aufgestellt und ins Parlament gewählt zu werden, ist nicht wirklich unabhängig.

Was es in dieser Form früher so nicht gegeben hat, ist, dass Politiker wichtige staatliche Ämter aufgaben, um in die Wirtschaft wechseln zu können: Hildegard Müller, Ronald Pofalla, Eckart von Klæden, Steffen Kampeter, Katharina Reiche. Ihre politischen Karrieren waren noch lange nicht zu Ende, als sie sich zu diesem Schritt entschlossen. Zu vermuten ist, dass es einer neuen Generation von Politikern nicht bloß um eine bessere Bezahlung geht, sondern auch darum, nicht auf Dauer darauf angewiesen zu sein, wieder aufgestellt zu werden und Wahlen gewinnen zu müssen. Sonderlich familienfreundlich ist Politik ohnehin nicht.

Minister und Parlamentarische Staatssekretäre arbeiten sechzig bis achtzig Stunden die Woche und können selbst an den Wochenenden nicht völlig abschalten. Jemanden, der über lange Zeit ein solches Pensum gewohnt ist, drei Jahre lang zum Nichtstun zu verurteilen, wäre physisch und psychisch nicht ohne Risiko. Den Bedeutungsverlust muss man sowieso verkraften. Natürlich kann man auch als Anwalt auf dem Dorf ähnlich viel arbeiten, aber für jemanden, der mal an den großen Rädern gedreht hat, ist das nicht attraktiv. Was Politiker gelernt haben, ist, wie Politik funktioniert. Diese Kompetenz macht sie für andere interessant, die diesen Betrieb eher bestaunen und nicht verstehen.

Man darf auch nicht glauben, dass die Nachfolger in den Ämtern, nur weil man sich vielleicht kennt oder derselben Partei angehört, alles tun, was man sich von ihnen wünscht. Wer der falschen, nämlich einer anderen Partei angehört, darf ohnehin keinen Gefallen erwarten. Aber auch in der eigenen Partei müssen sich nicht alle mögen: Nicht zufällig steigern manche „Feind, Todfeind, Parteifreund“. So wie Minister und Staatssekretäre einschätzen können, was Lobbyisten vortragen, wissen ehemalige Minister und Staatssekretäre, mit welchen Argumenten sie gar nicht erst kommen müssen, wenn sie sich nicht lächerlich machen wollen. Dieses Gespür, das andere nicht haben, macht sie so wertvoll. Wenn sie unrealistische Forderungen, die keine Unterstützung und keine Mehrheit bekommen können, von vornherein abblocken, wirken sie auch nach innen.

Möglicherweise bekommen ehemalige Politiker eher einen Termin im Ministerium oder im Parlament, um ihr Anliegen vortragen zu können, aber das heißt noch lange nicht, dass dem Anliegen auch entsprochen wird. Wer ein staatliches Amt übernimmt, übernimmt auch eine bestimmte Rolle. Warum sollte ein Minister oder Staatssekretär etwas tun, von dem er selbst nicht überzeugt ist, was ihn angreifbar macht und im schlimmsten Fall sogar das Amt kosten kann? Das Bild von Politik, das die Aktivisten haben, ist insofern ziemlich primitiv.

Es müsste schon gute Gründe geben, jemanden für drei Jahre zur Untätigkeit

dem Interesse der Allgemeinheit an der Integrität des Regierungshandelns.³⁹

Fazit: Kein Ende der Debatte, aber wichtiger Meilenstein

Die Bundesregierung schätzt, dass pro Jahr vielleicht zwei Fälle auftreten, in denen Minister oder Parlamentarische Staatssekretäre aus dem Amt scheiden und eine bezahlte Tätigkeit übernehmen und dass in höchstens einem Fall mit einer Untersagung zu rechnen ist.⁴⁰ Pro Legislatur wären das acht Fälle insgesamt, von denen eventuell vier (vorläufig) nicht genehmigt würden. Thomas de Maizière ist sich – wie er in seiner Rede zur Einbrin-

»Nicht die Anzahl der Fälle hat dafür gesorgt, dass dieses Thema seit Jahren immer wieder hochgekocht ist, sondern es waren spektakuläre Einzelfälle, an denen sich die Kritik entzündet hat.«

zu verdammen, nur weil er vorher ein staatliches Amt innehatte. Dass Politiker nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt politiknah arbeiten, liegt auf der Hand, da sie dort Kompetenzen vorweisen können. Eine Karenzzeit, die in der Regel ein Jahr beträgt, ist sinnvoll, aber auch hinreichend; eine Art Berufsverbot für drei Jahre erscheint weder notwendig noch überzeugend.

Die gesetzlichen Regelungen würden „eine verantwortungsbewusste Einzelfallprüfung“ erlauben, sagte der Parlamentarische Staatssekretär Günter Krings (CDU) aus dem Bundesministerium des Innern in der Aussprache des Bundestages am 2. Juli 2015. Schematische Fristvorgaben im Sinne einer stets einzuhaltenden, verpflichtenden Sperrzeit seien dabei wenig hilfreich, denn sie ließen außer Acht, worum es bei der Karenz im Kern gehe, nämlich um das Ergebnis einer angemessenen Abwägung zwischen dem Berufsausübungsinteresse des Einzelnen und

gung des Gesetzentwurfs sagte – sicher, dass die Regelung schon deshalb Wirkung entfalten wird, dass es sie gibt, weil dadurch manche Überlegung, nach dem Ende der Amtszeit eine Tätigkeit anzustreben, von der man annehmen muss, dass sie ohnehin nicht genehmigt wird, erst gar nicht angestellt werde. „Auch das wäre ein Erfolg.“

Die gesetzlichen Regelungen sind für beide Seiten ein Meilenstein: Die Regierung hat klargestellt, was sie von Mitgliedern des Kabinetts erwartet, und darf davon ausgehen, dass sich künftig alle an die Spielregeln halten; die Aktivisten dürfen sich freuen, dass sie einige ihrer Forderungen durchsetzen konnten, und können darauf hoffen, noch mehr zu erreichen, wenn sie weiter Druck machen.

39 Plenarprotokoll 18/115, S. 11179.

40 Drucks. 18/4630, S. 9.

Nicht die Anzahl der Fälle hat dafür gesorgt, dass dieses Thema seit Jahren immer wieder hochgeköcht ist, sondern es waren spektakuläre Einzelfälle, an denen sich die Kritik entzündet hat. Zu vermuten ist, dass ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre künftig nur noch Anträge stellen, eine bestimmte Tätigkeit genehmigt zu bekommen, wenn sie sich ziemlich sicher sind, dass ihnen das gestattet wird. Kein Politiker, der halbwegs bei Verstand ist, wird das Risiko eingehen, dass ihm die Regierung die Aufnahme einer bestimmten Tätigkeit untersagt. Was gut ist für die Regierung – dass es strittige Fälle praktisch nicht mehr geben wird –, ist schlecht für die Aktivisten: Wenn man keine Vorgänge skandalisieren kann, ist es schwer, weiter Druck zu entfalten.

Bei den Forderungen der Aktivisten lässt sich unterscheiden zwischen solchen, die sich konkret auf das Gesetz beziehen, und anderen, die weit darüber hinausgehen. Während die einen darauf zielen, etwa die Karenzzeit auf drei Jahre auszuweiten oder die Sperrzeit grundsätzlich an die Zahlungsdauer des Übergangsgeldes zu binden (was allerdings in der Regel mit anderen Einkünften verrechnet wird), wollen die anderen eine „Marktordnung für Lobbyisten“ erzwingen.⁴¹ Ehemaligen Politikern die Übernahme von Lobbytätigkeiten möglichst lange zu verbieten, ist dabei nur ein Aspekt. Die Tauglichkeit der Instrumente, die dabei vorgeschlagen werden – Lobbyregister, Verhaltenskodex, legislative „Fußabdrücke“, Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten etc. –, kann hier nicht geprüft werden. Die Fülle der Forderungen, die noch nicht erfüllt worden sind, dürfte aber hinreichend Anlass für die Aktivisten sein, ungeachtet des Meilensteins, der jetzt erreicht werden konnte, weiter am Ball zu bleiben.

Zwölf bzw. achtzehn Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt erlischt die Verpflichtung für ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre, der Bundesregierung eine neue Beschäftigung anzuzeigen. Es spricht vieles dafür, dass die meisten diese Zeit abwarten werden, bevor sie eine neue Aufgabe übernehmen. Was sie dann tun, werden die Aktivisten genauso argwöhnisch beobachten wie bisher und auch die Medien werden noch

Jahre später darüber berichten, wenn jemand aus diesem Personenkreis eine lukrative Aufgabe übernehmen sollte. Auf ein Ende der Debatte zu hoffen, wäre also eine Illusion, aber wenn sich alle an die Regeln halten, bietet die Regierung weniger Angriffsflächen. Zu erwarten, dass keine Kritik aufkommt, wenn ehemalige Politiker attraktive Tätigkeiten in der Wirtschaft übernehmen, wäre naiv.

Literatur

- Alemann, Ulrich von/Eckert, Florian, 2006: Lobbyismus als Schattenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 15-16, S. 3-10
- Ahrens, Katharina, 2007: Nutzen und Grenzen der Regulierung von Lobbying, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems (Hrsg.): Lobbying, S. 78-90
- Bundesministerium des Innern, 2015: Sechster Bericht des BMI über Sponsoringleistungen an die Bundesverwaltung vom 12. Juni, Berlin: Manuskript
- CDU/CSU/SPD, 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvereinbarung, Berlin: Manuskript
- Deckwirth, Christina/Lange, Timo, 2013: Lobbyreport 2013. Die Lobbyismus-Debatte 2009-2013: Eine Bilanz der schwarz-gelben Regierungszeit, Köln: LobbyControl
- Deutscher Bundestag, 2014a: Antrag der Abgeordneten Jan Korte, ... und der Fraktion DIE LINKE: Gesetzliche Karenzzeiten für ausgeschiedene Regierungsmitglieder einführen, Drucks. 18/285 vom 15. Januar
- Deutscher Bundestag, 2014b: Antrag der Abgeordneten Britta Haßelmann, ... und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Karenzzeit für ausgeschiedene Regierungsmitglieder, Drucks. 18/292 vom 15. Januar
- Deutscher Bundestag, 2014c: Stenographischer Bericht, 8. Sitzung, Plenarprotokoll 18/8 vom 16. Januar
- Deutscher Bundestag, 2015a: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucks. 18/4630 vom 15. April
- Deutscher Bundestag, 2015b: Stenographischer Bericht, 100. Sitzung, Plenarprotokoll 18/100 vom 23. April
- Deutscher Bundestag, 2015c: Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 18/4630 - ..., Drucks. 18/5419 vom 1. Juli

Deutscher Bundestag, 2015d: Änderungsantrag der Abgeordneten Britta Haßelmann, ... und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu dem Gesetzentwurf ..., Drucks. 18/5429 vom 1. Juli

Deutscher Bundestag, 2015e: Stenographischer Bericht, 115. Sitzung, Plenarprotokoll 18/115 vom 2. Juli

Fritzen, Florentine, 2014: Angst vor der Lobby, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 6. April, Seite 1

Hönigsberger, Herbert, Die sechste Fraktion – Nebenverdiener im Deutschen Bundestag, Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung (= OBS-Arbeitspapier Nr. 5)

Hönigsberger, Herbert, 2014: Aufstocker im Bundestag. Nebeneinkünfte und Nebentätigkeiten der Abgeordneten zu Beginn der 18. Wahlperiode, Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung (= OBS-Arbeitspapier Nr. 13)

Kafsack, Hendrik, 2014: Die Lobby ist immer und überall, in: Frankfurter Allgemeine vom 29. März, Seite 22

Klein, Heidi/Höntzsch, Tillmann, 2007: Fliegende Wechsel – die Drehtür kreist. Zwei Jahre danach – was macht die Ex-Regierung Schröder II heute?, Köln: LobbyControl

Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich, 2007 (Hrsg.): Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien, Wiesbaden: VS Verlag

Kleinfeld, Ralf/Willems, Ulrich/Zimmer, Annette, 2007: Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems (Hrsg.): Lobbying, S. 7-35

Kolbe, Andreas/Hönigsberger, Herbert/Osterberg, Sven, 2011: Marktordnung für Lobbyisten. Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann, Frankfurt am Main: Otto Brenner Stiftung (= OBS-Arbeitsheft 70)

Lange, Timo, 2015: Karenzzeit: ein schwacher Schritt vorwärts, 4. Februar (online)

Leif, Thomas/Speth, Rudolf, 2003 (Hrsg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag

Leif, Thomas/Speth, Rudolf, 2006a (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Leif, Thomas/Speth, Rudolf, 2006b: Zehn zusammenfassende Thesen zur Anatomie des Lobbyismus in Deutschland und sechs praktische Lösungsvorschläge zu seiner Demokratisierung, in: dies. (Hrsg.): Fünfte Gewalt, S. 351-354

LobbyControl e.V., 2011: Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus, Köln: Positionspapier

Lösche, Peter, 2006: Demokratie braucht Lobbying, in: Leif/Speth (Hrsg.): Fünfte Gewalt, S. 53-68

Maizié, Thomas de, 2015: Rede zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre vor dem Deutschen Bundestag am 23. April, Berlin: Manuskript (online)

Müller, Ulrich, 2014: Aktion: Keine Lobbyjobs für (Ex-)Politiker – Karenzzeit jetzt! www.lobbycontrol.de

Mulgan, Richard, 2006: The Moran Report: Where have all the ministers gone?, Canberra: Crawford School of Economics and Government (= Discussion Papers 10-06)

41 Kolbe/Hönigsberger/Osterberg 2011; Leif/Speth 2006b; Redelfs 2006.