



Initiative für Transparenz und Demokratie

LobbyControl · Am Justizzentrum 7 · 50939 Köln

Timo Lange  
LobbyControl Berlin  
Stresemannstr. 72  
10963 Berlin  
Tel.: 030/ 275 83 911  
Mail: kontakt@lobbycontrol.de

Deutscher Bundestag  
Innenausschuss  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
- per E-Mail vorab -

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (BT-Drucksache 18/4630)**

Timo Lange, LobbyControl, 10. Juni 2015

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Abgeordnete,

vielen Dank für die Zusendung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre, zu dem wir gerne Stellung nehmen. Wir begrüßen, dass nach langen Debatten um die Einführung einer Karenzzeit für Regierungsmitglieder nun ein konkreter Gesetzesentwurf im Bundestag beraten wird.

### **1. Vorbemerkung**

LobbyControl setzt sich seit vielen Jahren für eine angemessene Karenzzeitregelung auf gesetzlicher Grundlage für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre ein.

Minister und Parlamentarische Staatssekretäre stehen in besonderem Maße im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit und verfügen auf Grund ihres gehobenen Amtes über ein erhebliches Maß an Einfluss auf politische Entscheidungen. Für Regierungsmitglieder ergibt

sich daraus eine besondere Verantwortung, die auch nach Amtsende nachwirkt und nachwirken muss.

Insbesondere kurz nach Amtsende erfolgende Wechsel in Tätigkeiten, die vornehmlich durch die Vertretung politischer Interessen gegenüber Bundesregierung und Bundestag geprägt sind, erscheinen dabei problematisch:

- Das im Amt erworbene Wissen und Kontaktnetzwerk wird einem Partikularinteresse zur Verfügung gestellt.
- Daraus kann ein privilegierter Zugang zu Entscheidungsträgern und Informationen entstehen. Diese Vorteile stehen Wettbewerbern des neuen Arbeitgebers nicht zur Verfügung.
- Da Wechsel aus der Regierung vornehmlich in große Konzerne und Verbände stattfinden, verstärkt sich eine Schieflage zu Lasten kleiner und mittlerer Unternehmen sowie schwächerer gemeinwohlorientierter Interessen.

Diese Punkte können dazu führen, dass das Vertrauen in die Integrität der demokratischen Verfahren beschädigt wird. Der Eindruck entsteht, insbesondere finanzstarke Partikularinteressen würden sich durch das Anwerben ehemaliger Minister oder Staatssekretäre Vorteile im Wettbewerb um politischen Einfluss und Informationen verschaffen.

Hinzu kommt der Aspekt der möglichen Interessenkollision, insbesondere wenn zu einem Akteur gewechselt wird, dessen Interessen den vormaligen Zuständigkeitsbereich des ehemaligen Amtsinhabers betreffen.

Durch die Aussicht auf 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 bereits gegeben sein, wenn ein Amtsinhaber mit Blick auf zukünftige Tätigkeiten sich mit potentiellen Arbeitgebern gut stellen oder sich zumindest nicht unbeliebt machen möchte. Konkreter wird die Gefahr der Beeinflussung dann, wenn Verhandlungen über einen Job während der aktiven Amtszeit geführt werden und die Unbefangenheit des Amtsinhabers gefährden.

Bereits der Anschein, dass ein Jobangebot zu einer an den Interessen des potenziellen Arbeitgebers ausgerichteten politischen Entscheidung geführt haben könnte, schadet dem Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung.<sup>1</sup>

---

1 Vertiefende Ausführungen zur Seitenwechsel-Problematik und einer angemessenen Karenzzeit finden Sie unter: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Argumentationspapier-Karenzzeiten.pdf>

## **2. Bewertung des Gesetzentwurfs**

Der vorliegende Gesetzesentwurf adressiert die Regelungslücke bezüglich nachamtlicher Beschäftigung bei der Kanzlerin, Minister/innen und Staatssekretär/innen, was wir sehr begrüßen. Dennoch weist der Entwurf deutliche Schwächen auf, die nachgebessert werden sollten.

Ziel einer Karenzzeitregelung muss es sein, Interessenkonflikte zu vermeiden, die sich aus dem Wechsel aus dem Amt in Positionen in Privatwirtschaft oder Non-Profit-Sektor ergeben sowie zu verhindern, dass amtlich erworbenes Wissen und Regierungskontakte zu einem wirtschaftlichen Gut werden, das gewissermaßen auf dem Markt der politischen Interessenvertretung gehandelt wird. Diese Zielsetzung ist im Ansatz im Gesetzesentwurf enthalten, was wir begrüßen. Allerdings fällt die konkrete Ausgestaltung an einigen Punkten so schwach aus, dass dieses Ziel nicht sicher erreicht werden kann.

## **3. Bewertung des Gesetzentwurfs im Einzelnen**

### **3. 1 Untersagungsgründe**

Nach §6b Abs. 1 gibt es zwei Konkretisierungen für eine mögliche Beeinträchtigung öffentlicher Interessen und damit für die Untersagungsgründe. Nach Abs. 1 Ziffer 2 ist von einer Beeinträchtigung öffentlicher Interessen auszugehen, wenn die angestrebte Beschäftigung in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen der ehemalige Amtsinhaber zuvor tätig war. Ziffer 2 formuliert als Untersagungsgrund eine mögliche Beeinträchtigung des öffentlichen Vertrauens in die Integrität der Bundesregierung. Ziffer 2 lässt der Bundesregierung und dem sie beratende Gremium somit einen weitergehenden Ermessensspielraum. Wir begrüßen diesen erweiterten Spielraum ausdrücklich, würden aber eine Präzisierung für Wechsel in Lobbytätigkeiten empfehlen.

Um die im Gesetz genannten Ziele zu erreichen und insbesondere zu verhindern, "dass [...] durch die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung des Amtsverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt wird", sollte im Gesetz klar gestellt werden, dass Ziffer 2 alle Wechsel in explizite Lobbytätigkeiten erfasst. Denn der unmittelbare Wechsel aus der Bundesregierung in Tätigkeiten, die vornehmlich auf die Beeinflussung des Regierungshandelns oder der Gesetzgebung im Sinne privater Interessen zielen, gefährdet die Integrität der Regierungsarbeit in besonderem Maße. Dies gilt auch für Lobbytätigkeiten, die in keinem engen inhaltlichen Zusammenhang zum amtlichen Verantwortungsbereich stehen. Denn im Amt erworbenes Wissen und damit in Verbindung stehenden Kontakte, spielen auch hier eine entscheidende Rolle. Minister und Staatssekretäre sind im Rahmen von Ressortabstimmungen oder Kabinettsentscheidungen mit vielen politischen Fragen befasst, weit über ihren unmittelbaren Zuständigkeitsbereich hinaus.

Ob und in welchem Umfang Lobbyarbeit Teil der angestrebten Beschäftigung ist, wäre durch das beratende Gremium zu prüfen. In vielen Fällen ist der Lobby-Charakter der Tätigkeit sehr eindeutig, in jüngerer Zeit etwa bei den Wechseln von Eckart von Klaeden, Ronald Pofalla, Dirk Niebel oder jüngst Steffen Kampeter. Beschäftigungen, die nur im geringen Umfang auf die Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung ausgerichtet sind, könnten je nach Fall weiterhin ausgeführt werden oder mit Auflagen genehmigt werden.

Positiv hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die in der Begründung zu §6b Abs. 1 erwähnte Möglichkeit, eine Tätigkeit mit Auflagen zu gestatten. Das ist insbesondere für den Wechsel in freiberufliche Tätigkeiten etwa als Anwalt oder Berater sinnvoll und geboten. Auch hier sollte es die Möglichkeit geben, die Untersagung nicht nur auf bestimmte Mandatschaften oder Rechtsbereiche zu begrenzen, sondern auch explizit auf Lobbyarbeit gegenüber der Bundesregierung. Vergleichbar ist in diesem Zusammenhang die Karenzregelung für EU-Kommissare.<sup>2</sup>

Ein Blick ins Ausland oder auch auf die Empfehlungen der Industrieländer-Organisation OECD zeigt, dass die spezifische Problematik des Seitenwechsels hinein in Lobbyjobs durchaus ernst genommen wird und Teil einer Karenzzeitregelung sein sollte.<sup>3</sup>

### **3.2 Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben**

Das Gesetz sieht im aktuellen Entwurf keinerlei Sanktionen für gesetzeswidriges Verhalten der Betroffenen vor. Die Bundesregierung scheint davon auszugehen, dass öffentliche Kritik und ein möglicher Reputationsverlust als Sanktionsmechanismus ausreichen. Hier sehen wir erheblichen Nachbesserungsbedarf. Kommt ein Amtsinhaber seiner Anzeigepflicht nicht oder nur unvollständig nach oder hält sich nicht an von der Bundesregierung ausgesprochene Auflagen, muss dies Sanktionen nach sich ziehen können.

Da es sich in solchen Fällen um ausgeschiedene oder ausscheidende Amtsinhaber handelt, muss davon ausgegangen werden, dass öffentliche Kritik und ein drohender Reputationsverlust als Sanktionsinstrument nicht ausreichen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Seitenwechseln in den letzten Jahren zeigen das eindeutig: Die öffentliche Kritik kann zwar amtierenden Politiker und die Bundesregierung selbst unter Druck setzen. Aber bei den wechselnden Politikern oder den neuen Arbeitgebern zeigt sie häufig keine Wirkung.

Aus unserer Sicht sollten deshalb Sanktionen Bußgelder oder das Streichen von Versorgungsansprüchen als Sanktionsinstrument angewendet werden können.

---

2 Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder K(2011) 2904, 1.2. Online unter: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/pdf/code\\_conduct\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_de.pdf) (abgerufen 8.6.2015)

3 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](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment_9789264056701-en#page1) (abgerufen 8.6.2015)

Die gesetzlichen Regeln für Bundesminister und parlamentarische Staatssekretäre kennen bislang keine Sanktionen. Aber bislang handelt es sich auch um Regeln, die sich primär auf die Amtszeit richten und deshalb eine mögliche Entlassung wie eine Sanktionsinstrument wirkt. Für Regeln wie Karenzzeiten für die Nach-Amtszeit sollten Sanktionen neu eingefügt werden. Aus unserer Sicht wären Bußgelder oder das Streichen von Versorgungsansprüchen mögliche Sanktionsinstrumente.

Auch wenn die Rechtsstellung von Abgeordneten eine andere ist, könnten auf Grund der inhaltlichen Nähe auch die Bestimmungen zu Verstößen gegen die Nebentätigkeitsregeln in §44 a Abs. 4 des Abgeordnetengesetzes ein Vergleichs-punkt sein.

### **3.3 Länge der Karenzzeit**

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht eine Dauer der Karenzzeit von in der Regel zwölf und in Fällen, in denen öffentliche Interessen schwer beeinträchtigt wären, von 18 Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt vor (§ 6a Abs. 1 und § 6b Abs. 2). Wir begrüßen, dass der Gesetzesentwurf über die in der politischen Debatte vorgeschlagenen sechs bis zwölf Monate in der vorliegenden Fassung hinausgeht. Dennoch ist dies deutlich zu kurz, um die Ziele des Gesetzes angemessen zu erreichen.

So soll einerseits der Anschein einer voreingenommen Amtsführung mit Blick auf spätere Karriereaussichten verhindert und andererseits die private Verwertung von Amtswissen nach dem Ausscheiden aus dem Amt kontrolliert werden (A. Problem und Ziel).

Zwar lassen sich beide Problemstellungen auch mit einer Karenzzeit nicht vollständig ausräumen. Eine „Belohnung“ für eine politische Entscheidung könnte prinzipiell auch noch nach mehreren Jahren gewährt werden. Aber eine wirksame Karenzzeitregelung minimiert diese Risiken durchaus und zwar um so stärker, je länger die Abkühlphase dauert:

- 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, werden mit zunehmender Karenzdauer weniger relevant.
- Nach 12-18 Monaten ist das Kontaktnetzwerk in die Landes-, Bundes- und Europapolitik oft noch sehr aktuell. Auch sind Gesetzgebungs-, Beschaffungs- oder Vergabeprozesse innerhalb dieses Zeitraums oft nicht abgeschlossen. Insbesondere wenn der ehemalige Amtsinhaber selbst direkt an diesen Prozessen beteiligt war, erscheint eine längere Karenzzeit notwendig.

LobbyControl hält aus diesen Gründen eine Karenzdauer von bis zu drei Jahren für

angemessen und auf Grund der auf spezifische Fälle begrenzten Untersagungsmöglichkeiten auch für verhältnismäßig. Es werden ja keineswegs alle möglichen Tätigkeiten untersagt.

Da der Gesetzesentwurf keine fixe Länge für die Karenzzeit vorsieht (§ 6b Abs. 2), sondern der Bundesregierung Spielraum bei der Bewertung der Grades der Beeinträchtigung öffentlicher Interessen zugesteht, wäre eine Konkretisierung hilfreich, in welchen Fällen von der Aussprechung einer 18-monatigen Karenzzeit auszugehen ist. Eine Konkretisierung an dieser Stelle würde auch für die Betroffenen mehr Rechtssicherheit schaffen. In der Begründung zu § 6b Abs. 2 werden lediglich zwei Beispiele für eine 18-monatige Karenzzeit genannt. Aus unserer Sicht wäre es zielführend, hier explizit den Wechsel in Lobbytätigkeiten hinzuzufügen, da derartige Wechsel in besonderem Maße Gefahr laufen, das öffentliche Vertrauen in demokratische Prozesse zu unterminieren. Zumindest in Fällen, in denen sowohl eine Verflechtung von amtlicher und nachamtlicher Tätigkeit gegeben ist *und* der Wechsel in eine Lobbytätigkeit beinhaltende Beschäftigung erfolgt, sollte das Betätigungsverbot auf 18 Monate ausgedehnt werden.

Begrüßenswert ist, dass die Karenzperiode erst mit der Benennung eines Nachfolgers im Falle der Weiterführung der Amtsgeschäfte nach Artikel 69 Abs. 3 GG beginnt. Zumindest verstehen wir die Ausführungen in der Begründung zu § 6a Abs. 1 dementsprechend. Die Anzeigepflicht hingegen gilt ohnehin bereits während der Amtszeit.

### **3.4 Anzeigepflicht und Fristen**

Wir begrüßen, dass nach § 6a Abs. 2 die Anzeigepflicht bereits während der Amtszeit gilt. Wünschenswert wäre allerdings, dass während der Amtszeit Verhandlungen über Folgebeschäftigungen grundsätzlich nicht geführt werden. Das würde die Gefahr einer unbotmäßigen Beeinflussung der Amtsausübung zusätzlich minimieren.

Die in der Begründung vorgeschlagene Neuzuschneidung der amtsmäßigen Zuständigkeitsbereiche, um möglichen Interessenkonflikten vorzubeugen, halten wir für wenig praxistauglich.

Weiterhin sollte im Gesetz klar gestellt werden, dass eine angestrebte, anzeigepflichtige Tätigkeit erst dann aufgenommen werden kann bzw. ein entsprechender Vertrag geschlossen wird, wenn die Beratungen der Bundesregierung über den Wechsel abgeschlossen sind. Darüber hinaus sollten nicht bereits während der Karenzzeit Verträge mit einem von der Untersagung betroffenen künftigen Arbeitgeber geschlossen werden.

### **3.5 Entscheidungsverfahren/ Arbeit des beratenden Gremiums**

Positiv sehen wir die Schaffung des dreiköpfigen Gremiums (§ 6c), das die Bundesregierung bei der Entscheidung über die Aussprechung von Tätigkeitsverboten beraten soll. Es ist zu

begrüßen, dass sowohl die Empfehlung des Gremiums als auch die abschließende Entscheidung der Bundesregierung veröffentlicht werden.

Aufgabe des Gremiums wird es sein, Interessenkonflikte einzuschätzen. Zusätzlich sollte geprüft werden, in welchem Grad die neue Tätigkeit durch Lobbyarbeit geprägt ist. Zudem sollte es für das Gremium möglich sein, auf eigene Initiative tätig zu werden, um auf diese Weise auch auf Beschwerden oder Hinweise aus der Öffentlichkeit reagieren zu können. Diese Möglichkeit ist bislang nicht vorgesehen, wäre aber insbesondere angesichts nicht vorhandener Sanktionsmöglichkeiten etwa bei einer Verletzung der Anzeigepflicht dringend zu empfehlen.

### **3.6 Evaluation**

Eine Evaluation des Gesetzes ist nicht vorgesehen. Wir empfehlen, dies zu ändern und vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes zu prüfen, ob mit den vorgesehenen Fristen und Verfahren die selbstgesteckten Ziele tatsächlich angemessen erreicht wurden.

**gez. Timo Lange, LobbyControl**