

Nach-amtliche Karenzzeiten für Politiker?*

Ein Kommentar zum Fall Gerhard Schröder

Das Überwechseln ehemaliger Beamter und Regierungsmitglieder in die Wirtschaft ist grundsätzlich unproblematisch. Anders allerdings, wenn – wegen der Nähe beider Positionen – Interessenkollisionen zu befürchten sind. Für Ruhestandsbeamte bestehen deshalb Karenzvorschriften, nicht aber im Allgemeinen für auf eigenen Wunsch entlassene Beamte und für ehemalige Regierungsmitglieder. Einschlägige Fälle schaden dem Ansehen des öffentlichen Dienstes und der Regierung. Hier besteht Regelungsbedarf.

I. Einleitung

Am 9. 12. 2005 wurde bekannt, dass der ehemalige Bundeskanzler *Gerhard Schröder* Vorsitzender des Aufsichtsrats der North European Gas Pipeline (NEGP) werden solle. Aufgabe dieser Gesellschaft ist die Entwicklung und der Bau einer Pipeline von Russland nach Deutschland durch die Ostsee. Die Gesellschaft „gehört“ zu 51% dem russischen Energieriesen Gasprom und zu je 24,5% den Töchtern der deutschen Konzerne E.on und BASF, Ruhrgas und Wintershall. Die Nachricht entfachte eine heftige öffentliche Diskussion. Bundestagspräsident *Norbert Lammert* etwa verurteilte *Schröders* Engagement als „instinktlos“. Andere fanden da-

gegen nichts dabei. *Schröder* sei nach Beendigung seines Kanzleramts frei und könne beruflich tun, was er wolle.

II. Rechtliche Bewertung

Wie ist der Streit rechtlich und rechtspolitisch zu beurteilen? Klar muss zunächst der Ausgangspunkt sein: Auch ehemalige Regierungsmitglieder dürfen grundsätzlich nach Beendigung ihres Amtes einen Beruf ausüben und, wenn sie wollen, „großes Geld“ verdienen. Ein Berufsverbot wäre auch unter dem Gesichtspunkt der Berufsfreiheit (Art. 12 GG) meines Erachtens nicht haltbar. Der Einstieg des Altkanzlers beim Schweizer Medienkonzern Ringier¹ und die Vermarktung *Schröders* durch die New Yorker Prominentenagentur Harry Walkers, die z. B. auch die ehemaligen US-Präsidenten *Bill*

* Der Autor ist Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Text ist hervorgegangen aus Forschungsprojekten über „Korruption“ am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung in Speyer. Assessorin *Regina Heiny*, *Stefan Ittner*, M.A., und *Dr. Sebastian Wolf* danke ich für Unterstützung bei der Zusammenstellung des Materials. *Christa Betz* hat die verschiedenen Fassungen des Texts in bewährter Sorgfalt zu Papier gebracht.

1 Focus v. 28. 11. 2005, S. 34 f.

Clinton und Jimmy Carter vertritt², erscheinen unproblematisch.

Gewisse Einschränkungen des Grundsatzes der Berufsfreiheit sind allerdings nicht ausgeschlossen. Dass frühere Regierungsmitglieder nicht nur nach-amtliche Rechte haben wie die Ansprüche auf Übergangsgeld und Ruhegehalt, sondern auch nach-amtliche Pflichten, zeigt bereits § 6 Bundesministergesetz. Danach sind nicht nur amtierende, sondern auch ehemalige Regierungsmitglieder zur Verschwiegenheit über solche Dinge verpflichtet, die ihnen amtlich bekannt geworden sind. Bereits hier stellt sich die Frage, ob es Schröder, der den Pipeline-Vertrag mit dem russischen Präsidenten *Wladimir Putin* eingefädelt und schließlich durchgesetzt hat, praktisch möglich sein wird, als Mitglied des Aufsichtsrats nicht auf Informationen zurückzugreifen, welche er seinerzeit als Bundeskanzler erhalten hat.

Darüber hinaus könnten nach-amtliche Engagements wie das von Schröder bei der NEGP möglicherweise sogar den Staatsanwalt beschäftigen, falls es sich dabei um ein Dankeschön für frühere amtliche Tätigkeiten handeln sollte, das noch während der Amtszeit versprochen worden ist. Dann könnte Vorteilsannahme eines Amtsträgers i. S. des § 331 StGB vorliegen, auch wenn der Nachweis natürlich außerordentlich schwierig wäre.

III. Rechtspolitische Beurteilung

Unabhängig von der Beurteilung de lege lata wirft der „Fall Schröder“ die Frage auf, ob hier nicht für die Zukunft rechtspolitischer Handlungsbedarf besteht, um so genannte Pantouflage – so der (international verwendete) Ausdruck für unangemessenes Überwechseln vom öffentlichen Amt in eine privatwirtschaftliche Position – zu unterbinden. Das Problem von Schröders Engagement bei der Pipeline-Gesellschaft besteht darin, dass es ohne sein Eintreten für das Projekt den Posten gar nicht gäbe, den er jetzt übernehmen soll. Deshalb kann der böse Schein entstehen, Bundeskanzler Schröder habe seine Putin-freundliche Politik (*Putin* sei ein „lupenreiner Demokrat“) und den Pipeline-Vertrag auch im Hinblick auf eine mögliche spätere Anstellung betrieben. Ein solcher Schein ist – völlig unabhängig von den zu Grunde liegenden Tatsachen und ihrer Beweisbarkeit – dem Ansehen des Amtes des deutschen Bundeskanzlers in hohem Maße abträglich. Zudem sind Interessenskollisionen zu besorgen, und zwar in zwei Richtungen: erstens zwischen den Interessen des Staates und denen des Wirtschaftsunternehmens NEGP, zweitens aber auch, da das Unternehmen mehrheitlich in russischer Hand ist, zwischen den Interessen Deutschlands und Russlands. Die gelegentlich vertretene Meinung, Schröder könne im Verwaltungsrat der NEGP die Interessen Deutschlands vertreten, weshalb seine Berufung gut für unser Land sei, übersieht, dass jedes Mitglied des Aufsichtsrats einer Gesellschaft sich grundsätzlich an deren Interessen orientieren muss³.

1. Beamtenrecht

Um Anhaltspunkte für die rechtspolitische Beurteilung zu gewinnen, erscheint ein Blick auf das Beamtenrecht hilfreich. Einem Ruhestandsbeamten muss die Übernahme eines Postens in der Wirtschaft untersagt werden, „wenn zu besorgen ist, dass die übernommene Beschäftigung mit seiner bisherigen dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang“ steht und „zu besorgen ist“, dass durch die übernommene Beschäftigung „dienstliche Interessen beeinträchtigt werden“ (so § 42 a BRRG sowie die Beamtengesetze des Bundes [§ 69 a BBG] und aller Länder⁴, entsprechendes gilt nach § 20 a Soldatengesetz für Soldaten⁵ und nach §§ 46, 71 I DRiG auch für Richter⁶). Sinn der 1985 eingefügten Vorschriften ist, wie

die einschlägige Kommentarliteratur ausführt, der „Schutz der Integrität der früheren Dienstleistung“⁷. „Es soll sichergestellt werden, dass der Dienstherr und die Allgemeinheit nicht mit nachträglichen Interessen- und Loyalitätskonflikten rechnen müssen, was andernfalls das Vertrauen in die loyale, unparteiische Dienstleistung während des Beamtenverhältnisses beeinträchtigen könnte“. So darf zum Beispiel ein ehemaliger General keine Beschäftigung bei einem Rüstungsunternehmen annehmen. Dabei geht es im Wesentlichen um zwei Gesichtspunkte: (1) „Vom Beamten muss erwartet werden, dass er auch nach seinem Ausscheiden – über die Wahrung der Amtsverschwiegenheit hinaus – nicht die Kenntnis interner dienstlicher Zusammenhänge sowie kollegiale Kontakte oder gar eine frühere Autorität als Vorgesetzter zu anderen Verwaltungsangehörigen für private Zwecke zum Nachteil des Dienstherrn nutzt“. (2) „Vom Beamten muss ferner erwartet werden, dass er – über das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken in Bezug auf sein Amt hinaus – schon die Möglichkeit und den Anschein einer wirtschaftlichen Abhängigkeit von Betroffenen oder sonstigen Interessenten seines Amtshandelns vermeidet. Eine solche Möglichkeit ist aber nicht auszuschließen und solcher Anschein kann begründet werden, wenn der Beamte nach seinem Ausscheiden eine entgeltliche Tätigkeit für einen Interessenten seines früheren Amtshandelns übernimmt... Eine solche Tätigkeit kann rückblickend das dienstliche Interesse an der zweifelsfreien Integrität des Amtshandelns beeinträchtigen. Umgekehrt dient schon während der letzten Jahre der Amtstätigkeit die Aussicht, dass derartige spätere Tätigkeiten untersagt werden, der Gewähr der Integrität der Dienstleistung“⁸.

Der Zeitraum des nach-amtlichen Konkurrenzverbots umfasst drei Jahre und, wenn der Beamte vor Vollendung des 65. Lebensjahres in den Ruhestand tritt, sogar fünf Jahre.

2. Aktuelle Fallgruppen

Die genannten Vorschriften greifen allerdings grundsätzlich nur für „Ruhestandesbeamten“ und sonstige ehemalige Beamten mit Versorgungsbezügen, zum Beispiel Unterhaltsbeiträgen oder Übergangsgeld (s. § 2 BeamtVG). Ein Anwendungsfall könnte der Ex-Staatssekretär im Bundesfinanzministerium *Caio Koch-Weser* werden. Er wurde im Herbst 2005 in den einstweiligen Ruhestand versetzt und will jetzt zur Deutschen Bank wechseln, obwohl er im Ministerium für die Bankenaufsicht zuständig war⁹. Die Vorschriften greifen dagegen nicht für ehemalige Beamte, die etwa auf ihren eigenen Wunsch *entlassen* worden sind und keinen Versorgungsanspruch haben. Anders allerdings ausnahmsweise, wenn ein ehemaliger Beamter auf Lebenszeit oder ein ehemaliger Richter als *Rechtsanwalt* im gleichen Landgerichtsbezirk, in dem er bisher amtierte, tätig werden will (§ 20 I Nr. 1 BRAO) oder wenn ein ehemaliger Beamte oder Angestellter der *Finanzverwaltung* für Auftraggeber tätig werden will, mit deren Steuerangelegenheiten er innerhalb der letz-

2. Tagespresse v. 28. 12. 2005.

3. S. z. B. für Aufsichtsratsmitglieder deutscher Aktiengesellschaften etwa *Uwe Hüffer*, Aktiengesetz, 5. Aufl. (2002), § 116 Rdnr. 4.

4. Dazu *Günther*, Der Öffentliche Dienst 1990, 129.

5. S. zum „Schutzzweck des Gesetzes“ auch den einschlägigen Erlass des Bundesministers der Verteidigung v. 2. 9. 2002, VMBI 2002, 354.

6. Vgl. dazu auch *BVerfGE* 69, 209 (218 f.) = NJW 1985, 1949.

7. Quelle für dieses und die drei folgenden Zitate *Lemböfer*, in: *Plog/Wiedow/Lemböfer/Bayer*, Komm. z. BBG, Loseblatt, Stand: Juni 2003, § 69 a Rdnrn. 7–9.

8. Ähnlich auch der Abgeordnete *Broll* bei Erläuterung des Gesetzes im Deutschen Bundestag (Sitzung v. 6. 12. 1984, Protokoll S. 8118).

9. Der Spiegel v. 30. 1. 2006, S. 15, 174. Das Bundesfinanzministerium hatte darüber bei Redaktionsschluss noch nicht entschieden (Rheinpfalz v. 30. 1. 2006 und telefonische Anfrage beim Finanzministerium v. 13. 2. 2006).

ten drei Jahre vor dem Ausscheiden materiell befasst war (§ 61 Steuerberatungsgesetz). Hier besteht, auch wenn der Beamte ohne Versorgung ausgeschieden ist, ausnahmsweise ein Karenzgebot, im ersten Fall besteht in der Regel ein fünfjähriges Verbot der Zulassung, im zweiten Fall ein dreijähriges Tätigkeitsverbot. Ansonsten sind für Beamte, die entlassen werden, keine Karenzzeiten vorgesehen. Diese Lücke, die zu einem „Einfallstor für politische Korruption“ werden kann¹⁰, ist nicht gerechtfertigt und wurde auch von einer Evaluationsgruppe gerügt, die im Auftrag des Europarats die Bekämpfung von Korruption in Deutschland überprüfte¹¹. Ebenso wenig gibt es entsprechende Vorschriften für ehemalige Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre, obwohl bei ihnen der Schaden für die Integrität der früheren Amtsführung, der durch die Übernahme zweifelhafter Jobs bewirkt wird, besonders groß sein kann. Deshalb empfiehlt die Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen auch hier Abhilfe¹².

Diese Gesetzeslücken bewirken, dass immer wieder problematische und öffentlich kritisierte Fälle als „ganz legal“ verteidigt werden können. So genehmigte der beamtete Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium *Alfred Tacke* am 5. 7. 2002 die Mega-Fusion des größten privaten Stromversorgers E.on mit dem Gas-Marktführer Ruhrgas per Ministererlaubnis, obwohl das Kartellamt und die Monopolkommission diesem Zusammenschluss vorher entgegengetreten waren. Ende 2004 wurde *Tacke* dann, nachdem er auf eigenen Wunsch aus seinem Amt als Staatssekretär entlassen worden war, Chef der Steag, einer mittelbaren E.on-Tochter. *Tackes* Vorgesetzter, Bundeswirtschaftsminister *Werner Müller*, der sich bei der Genehmigung der Fusion formell zurückgehalten hatte, aber direkt etwa an der Verlängerung der Steinkohlesubventionen beteiligt war, wurde im April 2003 Vorstandsvorsitzender des Steinkohlekonzerns RAG¹³, ebenfalls einer E.on-Tochter¹⁴. Und *Gerhard Schröder* überraschte die Öffentlichkeit im Februar dieses Jahres ein weiteres Mal, als er eben jenen RAG-Chef *Müller* als Berater zu einem Gespräch mit Wirtschaftsminister *Michael Glos* und Finanzminister *Peer Steinbrück* begleitete. Dabei ging es um den geplanten Gang des RAG-Konzerns an die Börse, den *Schröder* bereits als Regierungschef unterstützt hatte¹⁵. *Honi soit qui mal y pense!* Bei *Tacke*, *Müller* und *Schröder* lag die Besorgnis der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen im Sinne der genannten beamtenrechtlichen Regelungen, wenn sie in den drei Fällen gegolten hätten, auf der Hand. Die öffentliche Empörung war durchaus begründet. Doch es fehlt bisher die rechtliche Handhabe, dagegen vorzugehen.

Ein ähnlicher Fall hatte seinerzeit europaweit heftige Reaktionen ausgelöst: Der frühere FDP-Vorsitzende *Martin Bangemann* wechselte 1999 vom Amt des EU-Industriekommissars unmittelbar zum spanischen Telefonica-Konzern über, mit dem er vorher amtlich befasst gewesen war. Der öffentliche Aufschrei, der darauf folgte, veranlasste die Kommission, eine Regelung für solche Fälle zu treffen, die aber noch nicht ausreicht:

Nach Art. 213 II Unterabs. 3 EG-Vertrag sind die Mitglieder der Kommission zwar schon seit langem verpflichtet, „bei der Annahme gewisser Tätigkeiten oder Vorteile“ nach Beendigung ihrer Kommissions-tätigkeit „ehrenhaft und zurückhaltend zu sein. Werden diese Pflichten verletzt, so kann der Gerichtshof auf Antrag des Rates oder der Kommission das Mitglied je nach Lage des Falles ... seines Amtes entheben oder ihm seine Ruhegehaltsansprüche ... aberkennen“.

Diese Vorschrift versuchte die Kommission nun im Anschluss an den Fall *Bangemann* in einem Verhaltenskodex für ihre Mitglieder zu konkretisieren¹⁶. Danach haben „Kommissionsmitglieder, die nach Ablauf ihrer Amtszeit oder durch Rücktritt vorzeitig aus ihrem Amt ausscheiden und beabsichtigen,

noch im selben Jahr eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen, ... die Kommission rechtzeitig davon in Kenntnis zu setzen“. Die Kommission prüft die Art der geplanten Tätigkeit. Steht diese in Zusammenhang mit dem Ressort, das das betreffende Mitglied während seiner gesamten Amtszeit geleitet hat, holt sie die Stellungnahme einer eigens zu diesem Zweck eingesetzten Ethikkommission ein. Entsprechend den Ergebnissen dieser Prüfung entscheidet die Kommission, ob die geplante Tätigkeit mit Art. 213 II EG-Vertrag vereinbar ist.

Diese Vorschrift scheint allerdings eher ein Papiertiger zu sein. Sie betrifft überhaupt nur Tätigkeiten, die innerhalb eines Jahres nach dem Ausscheiden aus der Kommission übernommen werden. Der Kommissar muss das betreffende Ressort während seiner gesamten Amtszeit geleitet haben. Zudem ist es wieder die Kommission selbst, die die abschließende Entscheidung über eine Klage zum *EuGH* trifft¹⁷. Dieses Verfahren kann meines Erachtens nur insofern als Vorbild dienen, dass überhaupt eine Regelung getroffen werden muss, nicht aber hinsichtlich ihres Inhalts.

IV. Rechtspolitisches Fazit

Für Mitglieder der deutschen Bundesregierung und für Parlamentarische Staatssekretäre käme eine Änderung des Bundesministergesetzes (und entsprechend des Gesetzes über Parlamentarische Staatssekretäre) in Betracht, die folgenden Wortlaut haben könnte:

Ein ehemaliger Minister darf innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren nach Beendigung seines Amtes keine Beschäftigung aufnehmen, die mit seiner amtlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Amtsverhältnisses im Zusammenhang steht, wenn zu besorgen ist, dass durch sie amtliche Interessen beeinträchtigt werden¹⁸.

Entsprechend sollten auch die Ministergesetze der 16 Bundesländer ergänzt werden. In Lettland¹⁹ und Polen²⁰ etwa werden Regierungsmitglieder bereits in das Verbot der Pantouflage einbezogen. Die Frage ist allerdings, wer die Vorschrift vollziehen und verbindlich feststellen sollte, ob die Voraussetzungen vorliegen. Hier könnte die Einschaltung eines möglichst unabhängigen Ethikrates und etwa des Bundespräsidenten sinnvoll sein.

Für entlassene Beamten sollten durchweg dieselben Regeln gelten wie für Ruhestandsbeamten. Auch andere Länder wie Frankreich²¹, die Niederlande²², Rumänien²³ und Spanien²⁴ machen keinen Unterschied zwischen ehemaligen Beamten mit Versorgungsansprüchen und anderen. Die deutschen Beamtengesetze sollten entsprechend angepasst werden.

10 So *Oskar Lafontaine* im Bundestag bei der Debatte über die Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen, zitiert nach „Das Parlament“ v. 23. 1. 2006.

11 Bericht über die Evaluation Deutschlands von GRECO (Groupe d'Etat contre la corruption), einer Einheit des Europarats, Greco Eval II Rep (2004) 10E v. 1. 7. 2005, Rdnr. 45.

12 UN-Konvention gegen Korruption, angenommen von der Generalversammlung durch Resolution A/Res/58/4 am 31. 10. 2003, Art. 12 II. Deutschland hat die Konvention unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

13 Spiegel Online v. 12. 12. 2005 („Von Bangemann bis Wiesheu“).

14 *Cerstin Gammel*, Die Zeit v. 15. 12. 2005, S. 4.

15 Tagespresse v. 10. und 11. 2. 2006.

16 Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, SEK (2004) 1487/2.

17 Das Antragsrecht des Rats wird nirgendwo konkretisiert.

18 Ähnlich auch die „Empfehlungen an den Gesetzgeber“, die als eines der Ergebnisse einer von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Transparency International Deutschland organisierten Tagung gemacht wurde: „Korruption in Deutschland“, 2004, S. 113.

19 GRECO-Bericht über Lettland, Greco Eval II Rep (2004) 4E v. 2. 7. 2004, Rdnr. 26.

20 GRECO-Bericht über Polen, Greco Eval II Rep (2003) 6E v. 14. 5. 2004, Rdnr. 30.

21 GRECO-Bericht über Frankreich, Greco Eval II Rep (2004) 5E v. 2. 12. 2004, Rdnr. 47.

22 GRECO-Bericht über die Niederlande, Greco Eval II Rep (2005) 2E v. 14. 10. 2005, Rdnr. 39.

23 GRECO-Bericht über Rumänien, Greco Eval II Rep (2004) 1E v. 14. 10. 2005, Rdnr. 36.

24 GRECO-Bericht über Spanien, Greco Eval II Rep (2004) 7E v. 20. 5. 2005, Rdnr. 36.

Für Parlamentsabgeordnete dürften solche Regelungen allerdings besonders schwer durchzusetzen sein, weil hier sogar während des aktiven Amtes massive Interessenkollisionen, die das Ansehen des Parlaments schwer beeinträchtigen, bisher in Deutschland als „ganz legal“ hingenommen werden. Abgeordnete sind nicht selten gleichzeitig hochbezahlte Lobbyisten. So ist zum Beispiel der Bundestagsabgeordnete *Reinhard Göhner* gleichzeitig Hauptgeschäftsführer des Bundesverbandes der deutschen Arbeitgeberverbände. Auf europäischer Ebene ist der EU-Abgeordnete *Elmar Brok* zugleich hochbezahlter Chef

des Brüsseler Lobbybüros von Bertelsmann. Hier verkaufen Abgeordnete also ihre Unabhängigkeit, zu deren Sicherung sie vom Steuerzahler bezahlt werden. Bevor derartiges Dienen zweier Herren von aktiven Abgeordneten nicht unterbunden wird, besteht vermutlich wenig Hoffnung, dass gegen *nach*-amtliche Interessenkollisionen von Parlamentsabgeordneten wirksam vorgegangen wird, obwohl auch dies in der UN-Konvention gegen Korruption vorgesehen ist²⁵. ■

25 S. o. Fußn. 12.