

„Revolving Doors“ als institutionelle Korruption im legislatorischen Feld

Ralf Kölbl

A. Sozialwissenschaftliche Annäherung an politische Korruption

Üblicherweise ist die sozialwissenschaftliche Untersuchung von Devianz und Delinquenz entweder mit der Erfassung und Erklärung der jeweiligen Phänomene oder von deren gesellschaftlicher Definition und Verfolgung befasst. Zwischen beiden Perspektiven verläuft dabei nicht selten eine recht harte Grenze, die sich letztlich durch unterschiedliche erkenntnistheoretische Hintergründe erklärt.¹ Bei der Analyse politischer Korruption handelt es sich dagegen um einen Bereich, bei dem die trennende Linie der Betrachtungsweisen verschwimmt. Da hier der Aspekt der normativen und faktischen „impunity“ in besonders offensichtlicher Weise zur Problematik gehört,² geraten die gesellschaftliche Nicht-/Unter-/Problematisierung und die staatliche Nicht-/Unter-/Regulierung von politischer Korruption ebenso wie die Spielarten der „legal corruption“³ auch aus einer „nicht-konstruktivistischen“ Warte schnell in den Blick.

Forschungsmethodisch ist dafür allerdings eine außerrechtliche Bestimmung des Gegenstandes unumgänglich, die sowohl dessen illegale wie legale Varianten einschließen kann und auch sonst eine begriffliche Konturierung des Korruptionsbegriffs bietet, die für die wissenschaftseigenen analytischen Zwecke möglichst geeignet und förderlich ist.⁴ In der diesbezüglichen Debatte⁵ wird politische Korruption von ganz erheblichen Teilen der Literatur mit einem dem öffentlichen Interesse widersprechenden Missbrauch eines Amtes zum privaten Nutzen assoziiert⁶ (oder auch ähnlich und etwas konkreter mit dem Missbrauch

¹ Hierzu bspw. *Eisenberg/Kölbl*, Kriminologie, 7. Aufl. 2017, § 3.

² Das Problem liegt nicht nur in der arbiträren Differenzierung von erlaubten und unerlaubten Korruptionsformen, so beispielsweise *Friedrichs*, MschrKrim 2007, 91 (95). Vielmehr gehört es zu den Ausdrucksformen politischer Korruption, dass eine Illegalisierung der fraglichen Interaktionen unterbleibt.

³ *Kaufmann/Vicente*, Economics & Politics 2010, 195 ff.

⁴ Zu den divergenten Analysezielen und den damit zusammenhängenden Begriffsunterschieden in den Disziplinen der Korruptionsforschung vgl. Bluhm/Fischer (Hrsg.), Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht, 2002; Graeff/Grieger (Hrsg.), Was ist Korruption?, 2012.

⁵ Zur Vielfalt der Korruptionsansätze in der politikwissenschaftlichen Theorie etwa *Philp/Dávid-Barrett*, Annual Review of Political Science 2015, 387 ff.

⁶ Statt vieler *Kurer*, Definitions of corruption, in: Heywood (Hrsg.), Routledge Handbook of Political Corruption, 2015, S. 30 (32 ff.).

zweckgebundener öffentlicher Entscheidungsmacht durch illegitimes Zusammenwirken mit ökonomischer Macht)⁷. Prägend ist dabei aber immer der Aspekt der personalen kollusiven Zweckentfremdung einer politischen Position.⁸ Dagegen hat *Martin Morlok* ein anders akzentuiertes, systemtheoretisches Konzept vorgelegt, das ohne jede Individualzuschreibung auskommen kann.⁹ Darin liegt eine ganz wesentliche Gemeinsamkeit mit dem hier rezipierten Ansatz, dessen heuristisches Potenzial – zu Ehren dieses großartigen Menschen und Rechtswissenschaftlers – im Anschluss demonstriert werden soll.

B. Institutionelle Korruption

Aus der hier eingenommenen Warte haben die traditionellen Korruptionsformen in entwickelten Demokratien an Bedeutung verloren – und zwar zugunsten ähnlicher und ähnlich problematischer Phänomene, zu deren wissenschaftlicher Thematisierung namentlich das Konzept der institutionellen Korruption geeignet ist.¹⁰ Dieses wird in mehreren Spielarten vertreten,¹¹ von denen bislang vor allem die durch *Dennis Thompson* geprägte Variante eine breitere Beachtung erlangt.¹² Mit „institutionell“ wird hierbei signalisiert, dass es sich bei den fraglichen Phänomenen letztlich um eine der jeweiligen (politischen) Institution innewohnende Eigenschaft handelt (und nicht um einen Ausdruck individuellen Verhaltens). Während bei „privater“ Korruption der amtlich-politische Akteur¹³ einen persönlichen im-/materiellen Vorteil erhält, damit bzw. weil er seine Machtpositionen oder Befugnisse (pflichtwidrig und oft eher episodisch)

⁷ So *Zimring/Johnson*, *The British Journal of Criminology* 2005, 793 (796), die allerdings auf den illegalen Missbrauch abstellen.

⁸ Aus dieser Warte bestehen fließende Übergänge zum politischen Lobbying: Die Intention der nicht legitimierten Dritten ist bei beiden Phänomenen identisch (Beeinflussung von Amtsträgerverhalten), aber es unterscheiden sich (bei erheblichen Grauzonen) die eingesetzten Mittel (Gewähr von Informationen vs. Vorteilen). Dazu *Eckert*, *Lobbyismus – zwischen legitimen politischem Einfluss und Korruption*, in: v. Alemann (Hrsg.), *Dimensionen politischer Korruption*, 2005, S. 267 (272 ff.); vgl. auch *Goldberg*, *Crime, Law and Social Change* 2018, 197.

⁹ *Morlok*, *Politische Korruption als Entdifferenzierungsphänomen*, in: v. Alemann (Hrsg.), *Dimensionen politischer Korruption*, 2005, S. 135 ff.

¹⁰ Zu den Vorteilen dieser Herangehensweise näher *Thompson*, *Annual Review of Political Science* 2018, 495 (497); vgl. auch *Warren*, *The meaning of corruption in democracies*, in: *Heywood* (Hrsg.), *Routledge Handbook of Political Corruption*, 2015, S. 42 (46 f).

¹¹ Überblick bei *Thompson*, *Annual Review of Political Science* 2018, 495 (498 ff.).

¹² Zum Folgenden vgl. *Thompson*, *Ethics in Congress*, 1995, S. 28 ff.; *ders.*, *Two Concepts of Corruption*. Edmond J. Safra Working Paper 16, 2013, S. 6 ff.; *ders.*, *Annual Review of Political Science* 2018, 495 (502 ff.); vgl. auch *Lessig*, *Republic, Lost*, 2011, S. 226 ff.; *ders.*, *Institutional Corruptions*. Edmond J. Safra Working Paper 1, 2013, S. 9 ff., dessen Ansatz sich auf Konstellationen politischer Abhängigkeit konzentriert.

¹³ Gemeint sind Akteure in herausgehobenen parlamentarischen, exekutiven oder innerparteilichen Rollen mit staatlich-politischer Entscheidungsmacht.

zugunsten partikularer Interessen nutzt,¹⁴ liegen die Dinge bei „institutioneller“ Korruption also in jeder Hinsicht anders:

- Der Vorteil, den der fragliche Akteur hier erlangt, hat politischen Charakter („institutional gain“) und nützt ihm in seiner amtlich-politischen Rolle (z.B. Direkt- oder Parteispende, positive Publicity oder andere Unterstützung im politischen Wettbewerb).
- Die dem Träger des Partikularinteresses durch den amtlich-politischen Akteur gewährte Bevorzugung („institutional advantage“) besteht in einer dauerhaft erleichterten Zugänglichkeit und der so systematisch erhöhten Einflussnahmechance (also nicht erst in konkreten Entscheidungen).
- Verbunden sind beide Elemente dadurch, dass der amtlich-politische Akteur bei deren Realisierung unter den Bedingungen einer „institutional tendency“ handelt – d.h. unter interinstitutionellen Bedingungen, die zur routinemäßigen Akzeptanz von „gain“ und „advantage“ unter Ausschaltung oder Umgehung der jeweiligen legitimen Prozeduren neigen.

Bei institutioneller Korruption erwirbt der amtlich-politische Akteur also charakteristischerweise einen Vorteil, auf den hin zu arbeiten von ihm (aufgrund seiner Institutionszugehörigkeit) geradezu erwartet wird. Auch handelt er nicht notwendig mit einem Austauschmotiv („quid pro quo“), sondern eher zur Verfolgung konventioneller politischer Ziele. Er zeigt deshalb, wie auch in *Martin Morloks* Konzept, nicht unbedingt ein individuelles Verhaltensdefizit.¹⁵ Vielmehr agiert er innerhalb eines institutionellen Umfeldes, in dem politische Vorteile und Zugangschancen beständig miteinander in einer solchen Weise verbunden werden, dass diese normalisierende Alltagspraxis die jeweiligen legitimen Prozeduren unterläuft.¹⁶ Verletzungen von ggf. vorhandenen Regelungen, mit denen Interessenkonflikte entschärft werden sollen, verkörpern zwar einen insofern eindeutigen, aber nicht den einzigen Fall.

Die formale Rechtswidrigkeit ist also keine notwendige Bedingung. Maßgebend für institutionelle Korruption speziell im parlamentarischen Feld ist stattdessen, dass der institutionelle Betrieb, der die fraglichen Vorteile und Bevorzugungen generiert, den demokratischen Prozess schwächt oder schädigt. Nach *Thompson* kommt es dabei darauf an, dass von den Prinzipien der Unabhängigkeit, Fairness oder Verantwortlichkeit abgerückt wird, während beispielsweise für *Warren* entscheidend ist, dass nicht alle entscheidungsbetroffenen Individuen und Gruppen die parlamentarischen Entscheidungen prinzipiell (nur) in einem betroffenenheits-proportionalen Grade beeinflussen können.¹⁷ *Martin Morlok* dürfte ganz ähnlich die Idee der politischen Chancengleichheit für maß-

¹⁴ Vgl. für ein zur Entstehungszeit dieses Textes (5/2018) öffentlich diskutiertes Beispiel: <http://assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=7041&lang=2&cat=28>.

¹⁵ *Morlok* (Fn. 9), S. 147.

¹⁶ Für eine Übertragung des Konzeptes auf Organisationen in der Wirtschaft vgl. Kölbel (Hrsg.), *Institutionelle Korruption und Arzneimittelvertrieb*, 2018.

¹⁷ Vgl. *Thompson* (Fn. 12), *Corruption*, S. 19ff.; *Warren* (Fn. 10), S. 47f., 50f.

geblich halten.¹⁸ Dass es hier lediglich (wenn auch ganz erhebliche) Überschneidungen gibt und dass das Konzept an diesem Punkt also durch unterschiedliche demokratiebezogene Standards ausgefüllt werden kann, unterstreicht, dass es sich bei institutioneller Korruption um einen problematisierenden Ansatz handelt: Die Feststellung von einschlägigen Konstellationen ist eher Anlass zur Auseinandersetzung als eine abschließende Bewertung.¹⁹

C. Revolving Doors

I. Hinführung

Innerhalb des Problemfeldes politischer Einflussnahmen von Unternehmen, Verbänden und Interessengruppen findet das Konzept der institutionellen Korruption vor allem im US-amerikanischen System der privatseitigen Wahlkampffinanzierung („campaign fundraising“) seinen originären Anwendungsfall.²⁰ Allerdings verläuft die Verzahnung von Politik und gesellschaftlichen Interessenträgern in anderen westlichen Staaten nur nach einer sehr ähnlichen Logik, aber nicht unbedingt in den gleichen Ausdrucksformen. Dies hat gerade die Lobbyismus-Forschung immer wieder betont. Von dieser Seite wird zwar auch in Deutschland und Europa eine Ausdifferenzierung der Beziehungsstrukturen beobachtet, in der zahlreiche neue und diverse Interessengruppen neben das korporatistische Bündnis staatlicher und großverbandlicher Akteure hinzutreten und eigene Wege der Einflussausübung entwickeln.²¹ Dies bedingt den langfristigen Bedeutungsgewinn eines vielgestaltigen professionalisierten Lobbyismus, der einen Formenwandel in der (informeller werdenden) Interessenvermittlung und eine zunehmende Einbindung kommerzieller Dienstleistungsakteure mit sich gebracht hat²² – ohne aber dass dies den amerikanischen Bedin-

¹⁸ *Morlok* (Fn. 9), S. 139f., 148ff.

¹⁹ „[D]efinition does not purport to make an ‚overall‘ judgement: to say that an influence corrupts an institution does not on its own say whether that influence should be stopped or regulated“, vgl. *Lessig*, *JLME* 2013, 1 (3).

²⁰ Zu den Einflüssen, die von der Spendenzahlung auf das Stimmverhalten ausgehen, vgl. empirisch *Peoples/Sutton*, *Crime, Law and Social Change* 2015, 103ff.

²¹ Für einen Überblick etwa *Wehrmann*, *Lobbying in Deutschland*, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems (Hrsg.), *Lobbying*, 2007, S. 36 (40ff.); v. Winter, *Entwicklung und Bedeutung interessengeleiteter Demokratie*, in: Lejeune (Hrsg.), *Interessengeleitete Gesetzgebung*, 2015, S. 41 (44ff.); *Weßels*, *Entkoppelung von Parlament und organisierten Interessen?*, in: v. Winter/v. Blumenthal (Hrsg.), *Interessengruppen und Parlamente 2014*, S. 125ff.; *Zimmer/Speth*, *Von der Hierarchie zum Markt*, in: Speth/Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work*, 2015, S. 31 (32ff., 41ff.).

²² Zu den in der „Berliner Republik“ aktiven Lobbyagenturen, Großkanzleien, Verbänden, Großunternehmen usw. vgl. die Erhebung von *Schiedler*, *Kommerzielles Lobbying und Public Affairs-Management*, 2017, S. 84ff.; zu den Brüsseler Akteuren etwa *Plewe*, *Europäi-*

gungen mehr als nur teilweise entspräche.²³ Angesichts der politisch-institutionellen Unterschiede weisen die Einflussnahmevarianten in Deutschland und Europa²⁴ also allenfalls bedingte Parallelen zu den US-amerikanischen Mustern auf, gerade bei der Politikfinanzierung (d. h. bei den sog. Abgeordneten²⁵ und vor allem auch bei den von *Martin Morlok* oft bearbeiteten Parteispenden²⁶). Aus diesem Grund wird im Folgenden eine andere Erscheinungsweise betrachtet: nämlich jene, die man üblicherweise als Revolving Door- bzw. Drehtür-Prozesse beschreibt und die international von einer größeren Homogenität zu sein scheint.

Es geht hier um den Übergang amtlich-politischer Akteure in solche gesellschaftlichen Bereiche, die mit dem politischen Sektor üblicherweise interessentragend kommunizieren (wie insbesondere beim Wechsel in Unternehmensführungen oder die Lobby-Branche).²⁷ Zieht man dafür die oben genannten Kriterien heran, lässt sich dies – wie hier anhand mosaikartig zusammengesetzter empirischer Beobachtungstücke gezeigt werden soll²⁸ – allerdings nicht ohne weiteres als institutionelle Korruption begreifen. Zwei der drei maßgeblichen Kennzeichen liegen bei den „Seitenwechslern“ zwar eindeutig vor („institutional advantage“ [unten III.] und „institutional tendency“ [unten IV.]), doch bei dem Vorteil, den die amtlich-politische Seite erlangt (unten II.), handelt es sich nicht um einen dezidiert „institutional gain“. Berücksichtigt man indes, dass es sich bei „privater“ und „institutioneller“ Korruption um eine Unterscheidung von Idealtypen handelt, deren Merkmale in den real auftretenden Fällen meist nur graduell gegeben sind, entspricht es geradezu dem empirischen Normalfall, wenn ein Phänomen wie die „revolving doors“ als ein „hybrid case“

sierung von Interessenvertretung, in: Speth/Zimmer (Hrsg.), *Lobby Work*, 2015, S. 121 (127 ff.); *Klüver*, *Lobbying in the European Union*, 2013, S. 138 ff.

²³ Näher *Sebaldt*, *Strukturen des Lobbying: Deutschland und die USA im Vergleich*, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems (Hrsg.), *Lobbying*, 2007, S. 92 ff.

²⁴ Formelle und informelle Kontakte (Treffen, Gespräche, schriftliche Kommunikation), personale Verflechtung (Mitgliedschaften, Nebentätigkeiten, Gesetzgebungsoutsourcing) sowie die im Text genannten Formen.

²⁵ Zur Problematik vgl. *Morlok*, BT-Drs. 14/6711, S. 70 f.

²⁶ Vgl. *Morlok* (Fn. 9), S. 141 ff.; empirisch dazu <https://lobbypedia.de/wiki/Parteispenden-Datenbank> sowie aus der Forschung z.B. *Fink*, *European Journal of Political Economy* 2012, 574 ff.; *Goerres/Höppner*, *Socio-Economic Review* 2014, 517 ff.

²⁷ Für Bezüge zur institutionellen Korruption vgl. auch *Draca*, *Institutional Corruption?*, SMF-CAGE Global Perspectives Series: Paper 1, 2014; *Zinnbauer*, *The Vexing Issue of the Revolving Door*. Edmond J. Safra Working Paper 61, 2015. Im Übrigen bleibt der Wechsel von Unternehmensmanagern in das politische oder regulatorische Feld hier unberücksichtigt.

²⁸ Bei der Aufhellung des Phänomens bestehen erhebliche Methodenprobleme (vgl. beispielsweise *Zinnbauer* (Fn. 27), S. 20 ff.). Gleichwohl liegen international einige belastbare Befunde vor. Wenn diese hier ungeachtet ihrer unterschiedlichen politischen, kulturellen usw. Bezugskontexte kurzerhand aneinandergesetzt werden, geschieht dies in dem Bewusstsein, dass eine kohärente Phänomenbeschreibung dabei schwerlich entsteht. Die Integration von Material divergenter Herkunft gibt aber Hinweise auf die latenten Variablen (dem Phänomen innewohnende Problemstrukturen, Mechanismen, Zusammenhänge).

eingestuft werden muss.²⁹ Der Vorteil der hier eingenommenen Perspektive liegt dann darin, in einer „analysis that disaggregates the elements“³⁰ die konkrete Merkmalsmischung und deren spezifischen Korruptionscharakter herausarbeiten zu können.

II. Drehtüren und „Gains“

Für die USA wird die Verbreitung des nachamtlichen Seitenwechsels bei Angehörigen des US-Kongresses schon seit einiger Zeit registriert.³¹ In den letzten Jahrzehnten hat die Häufigkeit dieser Übergänge indes zugenommen und eine erhebliche Größenordnung erreicht (jährlich zwischen ein und zwei Drittel der ausscheidenden Personen).³² Darin eingeschlossen ist auch die Ebene der Mitarbeiter, von denen je nach Statusgruppe inzwischen bis zu 35 % der „Ehemaligen“ anschließend als Lobbyisten tätig sind. Umgekehrt handelt es sich bei ca. einem Viertel der registrierten Lobbyisten um frühere Kongressmitglieder oder (ganz überwiegend) um deren frühere Mitarbeiter,³³ nach anderen Berechnungen sogar bei 52 %.³⁴ Außerdem treten nicht wenige vormalige Kongressmitglieder in die Führung größerer Unternehmen ein (vor allem in stark regulierten Branchen).³⁵

In Europa sind solche Karrierewege offenbar ebenfalls (wenn auch weniger flächendeckend) ausgeprägt – in den EU-Institutionen³⁶ ebenso wie in nationa-

²⁹ *Thompson*, Annual Review of Political Science 2018, 495 (503): „many instances of corruption are appropriately described as more or less institutional, or more or less individual. An advantage of the three-element conception of institutional corruption (...) is that it allows for hybrid cases of this kind“.

³⁰ *Thompson*, Annual Review of Political Science 2018, 495 (503).

³¹ Zu älteren Daten (1971–1992) für ausscheidende Kongressmitglieder bei *Herrick/Nixon*, Legislative Stud. Q. 1996, 489ff.

³² *Lazarus/McKay/Herbel*, Interest Groups & Advocacy 2016, 82ff.; für eine Falldatenbank siehe <http://www.opensecrets.org/revolving/>.

³³ Dazu die Berechnungen bei *Draca* (Fn. 27), S. 10f.; ferner die Daten unter <https://sunlightfoundation.com/2012/02/22/house-revolving-door/>.

³⁴ So für 2008 die aufwändigen Kalkulationen von *LaPira/Thomas*, Revolving Door Lobbying, 2017, S. 28ff.

³⁵ Daten und Berechnungen dazu bei *Carboni*, The Financial Impact of Political Connections, 2017, S. 24ff.

³⁶ Von Unternehmens-Managern, die für Public Affairs in Europa zuständig sind, waren ca. 10 % vorher in EU-Institutionen tätig, vgl. *Coen/Vannoni*, European Journal of Political Research 2016, 811ff., allerdings ohne Angaben zu spezialisierten Lobbyunternehmen. Für Fallsammlungen vgl. *Tansey*, The EU’s Revolving Door Problem, in: Dialer/Richter (Hrsg.), Lobbying in der Europäischen Union, 2014, S. 257ff.; <https://corporateeurope.org/revolvingdoorwatch>; https://lobbypedia.de/wiki/Seitenwechsler_auf_EU-Ebene. Für die Gruppe der unbefristet beschäftigten Kommissionsmitarbeiter unterhalb der obersten Spitzenebene, die zu sehr guten Konditionen beschäftigt sind, ist ein Seitenwechsel indes selten attraktiv (vgl. das Interview bei *Lahusen/Jauß*, Lobbying als Beruf, 2001, S. 121).

len Regierungen³⁷ und Parlamenten.³⁸ Für Deutschland liegen dazu (neben den kasuistischen Falldatenbanken)³⁹ indes nur vereinzelte systematische Auswertungen vor. Diese belegen aber für Minister und Staatssekretäre eine seit 1980 steigende Häufigkeit des Wechsels in den Wirtschafts- und Lobby-Sektor.⁴⁰ Für Abgeordnete, bei denen ein solcher Schritt jedenfalls nicht unüblich ist,⁴¹ wurden diverse Faktoren aufgezeigt, bei denen dessen Wahrscheinlichkeit steigt (vor allem bei Freiwilligkeit des Ausscheidens sowie einer bis dahin einflussreichen Stellung in der Partei oder in speziellen Gremien).⁴² Im Übrigen ist für sämtliche Drehtür-Fälle festzuhalten, dass es hier nicht einfach nur um eine (fachlich interessante) Fortsetzung der Erwerbsbiografie geht, sondern regelmäßig auch um eine außerordentlich attraktive Einkommensentwicklung.⁴³

³⁷ Vgl. hierzu die Analyse für ausscheidende Minister in EU- und einigen anderen Ländern bei *Claveria/Verge*, *European Journal of Political Research* 2015, 819 ff.

³⁸ Für Großbritannien *Eggers/Hainmueller*, *American Political Science Review* 2009, 513 ff.; für Frankreich *Eymeri-Douzans*, *Rewards for high-public office in France*, in: Brans/Peters (Hrsg.), *Rewards for High Public Office in Europe and North America*, 2012, S. 78 ff.; für Dänemark *Blach-Ørsten/Willig/Pedersen*, *Nordicom Review* 2017, 19 ff.; für Irland *Baturo/Arlow*, *Irish Political Studies* 2017, 381 ff.

³⁹ Etwa https://lobbypedia.de/wiki/Seitenwechsler_in_Deutschland_im_%C3%9Cberblick. Vor allem für die Mitarbeiter der Abgeordneten liegen so gut wie keine Daten vor. Nach der Befragung von *Bröchler/Elbers* strebt aber der größte Teil unter ihnen einen Wechsel in Unternehmen oder Verbände an, siehe *dies.* polis Nr. 52/2001, 33 f.

⁴⁰ Vgl. *Hefty*, *Die Parlamentarischen Staatssekretäre im Bund*, 2005, S. 245 ff.; *Dörrenbacher*, *Acta Politica* 2016, 472 ff. mit entsprechenden Daten. Die 63 Minister und Staatssekretäre des rot-grünen Kabinetts Schröder II waren zwei Jahre nach dem Regierungswechsel wie folgt aktiv: 19 x vergleichbare Position, 22 x andere politische oder administrative Positionen, 12 x Lobbyismus, 10 x Sonstiges, vgl. *Klein/Höntzsch*, *Fliegende Wechsel – die Drehtür kreist*, 2007, S. 3.

⁴¹ Von ehemaligen Abgeordneten, die eine neue außerpolitische Berufstätigkeit aufgenommen hatten, gaben 2003 in einer Befragung 6 % (Landtag) bzw. 27 % (Bundestag) an, nunmehr als Lobbyist bzw. in lobbynaher Stellung aktiv zu sein, vgl. *Edinger/Schwarz*, *Leben nach dem Mandat*, 2009, S. 31 ff., 67 f.

⁴² Vgl. *Würfel*, *German Politics* 2018, 295 ff.; für US-Kongressmitglieder vgl. *Butler/Sovey*, *Do Lobbying Firms Target Legislators Key to the Legislative Process?* Working Paper ISPS Yale University, 2010; *Kim*, *Economics of Governance* 2013, 107 ff.; *Lazarus/McKay/Herbel*, *Interest Groups & Advocacy* 2016, 82 ff.; *Makse*, *American Politics Research* 2017, 866 ff.: freiwilliges Ausscheiden, konservative politische Ausrichtung, einflussreiche Stellung, polarisierende politische Aktivitäten.

⁴³ Zu einem Vorher-Nachher-Vergleich der Einkünfte von US-Kongressmitarbeitern vgl. *Draca* (Fn. 27), S. 11 (Verdreifachung ist normal). Ähnliche Berechnungen unter <https://sunlightfoundation.com/2014/01/21/revolving-door-lobbyists-government-experience/>; vgl. dazu für Deutschland die Interviews bei *Mayer/Naji*, *RuP* 2000, 31 (38, 41).

III. Drehtüren und „Advantages“

Vielfach werden Seitenwechsel als „ex-post payments for ex-ante legislative assistance to special interests“ problematisiert.⁴⁴ Es wird also erwartet, dass der Träger des Partikularinteresses, zu dem die Drehtür führt, hierfür einen kennzeichnenden Vorteil erhält. Die Vereinbarung oder Absehbarkeit des beruflichen Übergangs fließe nämlich zu seinen Gunsten in die Handlungspraxis des amtlich-politischen Akteurs während der noch laufenden Amtsphase ein – beginnend mit dessen besonderer Rücksichtnahme („offenes Ohr“, „Beißhemmung“) bis hin zu gemeinsam abgesprochenen Entscheidungen.⁴⁵ Die Situation ähnele hier jenen Konstellationen, in denen der amtlich-politische Akteur schon während seiner aktiven Phase wirtschaftlich oder manageriell an Unternehmen oder Interessengruppen beteiligt ist.⁴⁶ Angesichts der erschwerten Zugänglichkeit⁴⁷ liegen zu all dem freilich weniger empirische Beobachtungen als Verlaufsvermutungen vor.⁴⁸ Immerhin kann aber auf Insideraussagen von Spitzenlobbyisten verwiesen werden, denen zufolge das Einstellungsversprechen an Mitarbeiter des US-Kongresses eine sehr effektive Routinestrategie sei.⁴⁹ Zieht man zudem die recht eindeutigen Wirkungsbefunde heran, die für andere Professionen zu den (oft unreflektierten) Effekten ganz ähnlicher Interessenkonflikte⁵⁰ durchaus vorliegen,⁵¹ kann von den amtlich-politischen Akteuren

⁴⁴ Zu dieser These beispielsweise *Parker/Parker/Dabros*, *Business & Society* 2013, 427 (430).

⁴⁵ Zusammenfassend etwa *Zimmbauer* (Fn. 27), S. 9.

⁴⁶ Ob und wie (stark) sich solche politischen Brückenköpfe beispielsweise für die fraglichen Unternehmen („politically connected firms“) ökonomisch auszahlen, ist empirisch offen (am Beispiel von Italien eindeutig bejahend *Cingano/Pinotti*, *Journal of the European Economic Association* 2013, 433 ff.; stärker differenzierend dagegen *Faccio*, *American Economic Review* 2006, 369 ff.; *Fisman*, *Political connections and commerce – a global perspective*, in: *Rose-Ackerman/Lagunes* (Hrsg.), *Greed, Corruption, and the Modern State*, 2015, S. 71 (75 ff.) sowie für Deutschland *Niessen/Ruenzi*, *German Economic Review* 2010, 441 ff.).

⁴⁷ Dazu *Sack*, *Interessenorganisationen*, in: *Liebig/Matiaska/Rosenbohm* (Hrsg.), *Handbuch Empirische Organisationsforschung*, 2017, S. 675 (689 ff.).

⁴⁸ Vgl. für Deutschland etwa *Wehlau*, *Lobbyismus und Rentenreform*, 2009, S. 228 ff., die im Zusammenhang mit dem akribisch rekonstruierten Zustandekommen der sogenannten Riester-Rente (2001) den Wechsel zentral involvierter Staatsminister und Staatssekretäre in die von der Reform profitierende Finanzbranche dokumentiert.

⁴⁹ „As I started hiring staff, particularly chiefs of staff (to members of Congress), I would say ‘hey look when do you want to leave the hill?’ ‘Well, I don’t want to leave for two years.’ ‘Ok, in two years I’ll hire you.’ I hired them right then. The minute they knew they were coming to work for me their whole job changed. They are human beings. (...) For two years that staffer is not only my staffer ... but is better than my staffer“ (*Jack Abramoff* in einem Interview an der Harvard University, zitiert nach *Gray*, *The British Journal of Criminology* 2013, 533 [543]).

⁵⁰ Zu den Strukturen von Interessenkonflikten vgl. *Thompson*, *NEJM* 1993, 573 ff.

⁵¹ Vgl. beispielsweise den Forschungsstand zu medizinischen Leistungserbringern bei *Kölbl/Herold/Lubner*, *Korruption im Gesundheitssystem*, in: *Kölbl* (Hrsg.), *Institutionelle Korruption und Arzneimittelvertrieb*, 2018, 27–54. Das in Befragungen von Parlamentari-

ab Anbahnung eines Seitenwechsels keine hiervon unbeeinflusste Amtsausübung erwartet werden.⁵²

Unabhängig davon sind die (ehemals) amtlich-politischen Akteure für die Träger des Individualinteresses auch (oder vor allem) nach dem Durchschreiten der „Revolving Doors“ von Nutzen. Sie bringen nämlich ein spezifisches „human capital“ mit, das ihnen auf die Entscheidungsprozesse der noch aktiven amtlich-politischen Akteure einzuwirken erlaubt: Generell spricht der Stand der Forschung zwar für einen insgesamt eher moderaten Einfluss, den Lobbyisten und Interessengruppen auf den Ausgang politischer Prozesse haben,⁵³ doch in einer der wichtigsten (US-)Studien, die hierzu in neuerer Zeit durchgeführt wurden, hatte der Einsatz von Seitenwechslern den stärksten Effekt.⁵⁴ Speziell für deregulatorische legislative Entscheidungen in den USA (vor der Finanzkrise) wurde gezeigt, dass die Wahrscheinlichkeit solcher Schritte stieg, wenn ehemalige Kongressmitglieder und -mitarbeiter im Auftrag von Finanzunternehmen hierauf bei ihren früheren Kollegen oder Vorgesetzten hingewirkt hatten.⁵⁵ Solche Netzwerke sind auch von messbarer Bedeutung, wenn es um die Akqui-

ern artikuliert Selbstbild, wonach trotz Mitgliedschaft eine hohe Unabhängigkeit von Interessenverbänden bestehe (vgl. etwa *Gerstenhauer*, Parlamentarier und Interessenverbände – Lobbying im Bundestag?, in: v. Winter/v. Blumenthal (Hrsg.), *Interessengruppen und Parlamente* 2014, S. 71 [81 ff.]), ist daher skeptisch zu hinterfragen.

⁵² Für Beamte, die aus Regulierungsbehörden zu den regulierten Unternehmen wechseln, wird lediglich für die letzte Zeit vor dem Wechsel eine wirtschaftsfreundliche Neigung dokumentiert, ansonsten aber eher eine gegenteilige Tendenz, vgl. etwa *Cohen*, *American Journal of Political Science* 1986, 689ff.; *de Haan/Kedia/Koh/Rajgopal*, *Journal of Accounting and Economics* 2015, 65 ff.; siehe auch *Lucca/Seru/Trebbi*, *Journal of Monetary Economics* 2014, 17 ff. Es bleibt jedoch unklar, wann sich der Seitenwechsel für die fraglichen Personen konkretisierte und ob diese Aussicht einen Effekt ausgelöst hat. Die von *Shepherd/You* beobachteten Zusammenhänge (Büros von Kongressmitgliedern, deren Mitarbeiter später zu Lobbyfirmen wechseln, treffen häufiger mit diesen zusammen und sind legislatorisch auffällig aktiv [vor allem in lobby-trächtigen Bereichen]), lassen sich in beide Ursache-Wirkungs-Richtungen interpretieren, siehe *dies.*, *Legislative Capture?*, 2017.

⁵³ Dies ist abhängig von den Gegenständen, institutionellen Gegebenheiten und den jeweiligen Lobby-Strategien. Auch sind Einflussgruppen deutlich eher bei der Verhinderung als bei der Durchsetzung eines Projektes erfolgreich. Vgl. die Forschungsübersichten von *Schiffers*, *ZPolitikwiss* 2016, 479 (483 ff.); *de Figueiredo/Richter*, *Annual Review of Political Science* 2014, 163 (168); für Deutschland auch *Wehrmann* (Fn. 21), S. 49. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die subtilen Formen, in denen Lobby-Positionen nach den ethnografischen Beobachtungen von *Scheffer*, *ZfS Sonderheft* 2014, 369 ff. in die parlamentarischen Prozesse eingehen, mit den gängigen Methoden der Wirksamkeitsmessung überhaupt erfassbar sind. Zu den Methodenproblemen vgl. *Klüver* (Fn. 22), S. 60 ff.; *Sack* (Fn. 47), S. 681 ff.

⁵⁴ *Baumgartner/Berry/Hojnacki/Kimball/Leech*, *Lobbying and Policy Change*, 2009; *dies.*, *Election Law J.* 2014, 194 ff.

⁵⁵ *Igan/Mishra*, *The Journal of Law and Economics* 2014, 1063 ff.; für weitere Wirksamkeitshinweise siehe *Makse*, *American Politics Research* 2017, 866 (875 ff.).

se öffentlicher Aufträge⁵⁶ oder staatlicher Fördergelder⁵⁷ geht. Angesichts all dieser Aspekte steigt der Marktwert von Unternehmen in einer beredeten Weise, wenn deren Führung durch ausscheidende Politiker verstärkt worden ist.⁵⁸

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die sich recht deutlich abzeichnende, einflussverstärkende Wirkung auf dem Sonderwissen der Seitenwechsler (vor allem zu parlamentsinternen Vorgängen und bestimmten Sachmaterien) oder auf ihren Kontakten beruht. Zumindest durch US-Befunde wird freilich die vorrangige Relevanz des Netzwerkaspekts klar indiziert:

- Als Lobbyisten tätige Seitenwechsler erzielen deutlich höhere Einkünfte als andere („konventionelle“) Lobbyisten,⁵⁹ wobei ihre Vergütung mit der Größe ihres Netzwerkes (d. h. mit der Anzahl an Kontakten mit noch im Kongress aktiven Mitarbeitern) steigt.⁶⁰
- Umgekehrt erleiden Lobbyisten, die als ehemalige Mitarbeiter des US-Kongresses auf diese Verbindungen aufbauen konnten, bei Amtsaufgabe ihrer früheren Vorgesetzten (beispielsweise Senatoren) sehr deutliche Einkommensverluste.⁶¹
- Lobbyisten mit Politikvergangenheit bauen weniger auf ihr Sachwissen, denn sie betätigen sich häufiger generalistisch in ganz verschiedenen Feldern und konzentrieren sich nur selten auf bestimmte Materien.⁶²
- Auftraggeber setzen mit Vorliebe solche kommerziellen Lobbyisten ein, die für die aktuell an der Macht befindliche Partei politisch aktiv waren.⁶³

⁵⁶ Vgl. *Goldman/Rocholl/So*, Review of Finance 2013, 1617ff.: Zugewinne bzw. Verluste an öffentlichen Aufträgen nach politischem Machtwechsel im US-Kongress oder der Präsidentschaft, wenn ehemalige Politiker der nunmehr dominierenden bzw. unterlegenen Partei zum Spitzenmanagement der fraglichen Unternehmen gehören.

⁵⁷ Vgl. *Lazarus/McKay*, Consequences of the Revolving Door, 2012 (<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2141416>): US-Universitäten, die mit ehemaligen Kongressmitgliedern/-mitarbeitern lobbyieren, bekommen mehr Kongressmittel als solche, die gar nicht oder ohne solche Seitenwechsler lobbyieren (siehe hierzu auch die südkoreanische Fallstudie bei *Hong/Lim*, Public Choice 2016, 69ff.).

⁵⁸ So anhand der Aktienwertentwicklung und anderer Indikatoren für die USA etwa *Luechinger/Moser*, Journal of Public Economics 2014, 93 ff.; *Houston/Ferris*, Managerial Finance 2015, 1002ff.; *Carboni* (Fn.35), S.54f.; ebenso, wenn auch weniger deutlich *Farinós Viñas/García Martín/Herrero Piqueras/Ibáñez Escribano*, Ac Latinoam Ad 2016, 147ff. für Spanien. Für den Marktwert von dergestalt profitierenden Unternehmen ist eine rechtliche Beschränkung des Seitenwechsels daher abträglich (vgl. die Daten von *Gely/Zardkoobi*, American Law and Economics Review 2001, 288ff.).

⁵⁹ *Draca* (Fn.27), S.10; *LaPira/Thomas* (Fn.34), S.85ff.

⁶⁰ *McCrain*, J. Politics 2018, 1369ff.

⁶¹ Die Lobbyisten-Tätigkeit wird dann auch häufig beendet. Bei Amtsverlust von einflussreichen Politikern sind diese Folgen besonders deutlich (zum Ganzen *Blanes i Vidal/Draca/Fons-Rosen*, American Economic Review 2012, 3731ff.; *Draca* (Fn.27), S.12).

⁶² *Bertrand/Bombardini/Trebbi*, American Economic Review 2014, 3885ff.; ähnliche Befunde bei *LaPira/Thomas* (Fn.34), S.103ff., 131ff.

⁶³ Vgl. *Eggers*, The Partisan Revolving Door. Working Paper, Harvard University, 2010.

- Kontaktaufnahmen zu Politikern, die mit den eingesetzten Lobbyisten aufgrund früherer Tätigkeiten verbunden sind, werden von den Auftraggebern besser als andere Kontakte bezahlt.⁶⁴

Diese Befunde (allesamt auf Auswertungen von Lobbyregistern beruhend) müssen als klare Anzeichen dafür interpretiert werden, dass es bei den Seitenwechseln insbesondere auf die Nähe der ausscheidenden amtlich-politischen Akteure zu den im Amt bleibenden amtlich-politischen Entscheidern ankommt.⁶⁵ Unterstützung erfährt diese Deutung auch für Deutschland durch Praxis schilderungen aus Regierungen heraus.

„Direkte Zugänge – also die Chance, jederzeit zum Regierungschef ‚durchgestellt‘ zu werden oder seine Mitarbeiter sprechen zu können – haben besonders diejenigen, die früher selbst einmal in der Regierung gearbeitet haben.“⁶⁶

„Lobbying braucht auch eine Atmosphäre der Vertrautheit, die durch gemeinsam geteilte Erfahrungen der beteiligten Personen geschaffen wird. Wer die internen Abläufe einer Regierung kennt und den Kontakt zu den ehemaligen Kollegen pflegt, ist jedem externen Lobbyisten überlegen, der erst nach einem Termin fragen und sich selbst vorstellen muss.“

Folglich werden Lobbyisten mit Politik hintergrund „von Unternehmen gerade deshalb beschäftigt, weil sie aus ihrer ehemaligen Tätigkeit gute Verbindungen zu Spitzenpolitikern und -beamten haben.“⁶⁷

IV. Drehtüren und „Tendency“

Seitenwechsel der hier erörterten Art verkörpern für die amtlich-politischen Akteure also einen vorteilhaften beruflichen Entwicklungsschritt und für den neuen Arbeitgeber einen Modus der politischen Einflussnahme und/oder ei-

⁶⁴ Kang/You, *The Value of Connections in Lobbying*, 2018, <https://hyeyoungyou.com/research/>.

⁶⁵ Anders aber noch die Selbsteinschätzung von Seitenwechslern bei *Salisbury/Johnson/Heinz/Laumann/Nelson*, *American Journal of Political Science* 1989, 181 ff.

⁶⁶ Wie etwa – so ein Referatsleiter in der NRW-Staatskanzlei – „der ehemalige Rundfunkreferent der NRW-Staatskanzlei und spätere Justiziar von VOX, ein ehemaliger Abteilungsleiter des Bundespostministeriums in den Diensten der Deutschen Telekom oder der ehemalige Bundesfinanzminister im Dienste des Bertelsmannkonzerns“, siehe *Mai*, *Interessenvertretung und Lobbyismus aus der Sicht der Ministerialbürokratie*. Forschungspapier, 2018, S. 6 (unter: regierungsforschung.de).

⁶⁷ So (mit der größten Selbstverständlichkeit) *Mai* (Fn. 66), S. 6 f.; vgl. auch *ders.*, *Regieren mit organisierten Interessen*, in: Korte/Grunden (Hrsg.), *Handbuch Regierungsforschung*, 2013, S. 307 (312), wo als „Faktoren“, die „bei der Effektivität des Lobbyings eine Rolle“ spielen, auch genannt werden: „Persönliche, fachliche und politische Nähe des Ressortchefs zum Lobbyisten (Kennt man sich aus früheren Kontexten – Studium, Beruf, Partei – oder ist er aus einer ‚anderen Welt‘, die dem Politiker fremd ist?)“. Zur Bedeutung der „gemeinsamen Sprache“ auch die Interviews bei *Mayer/Naji*, RuP 2000, 31 (37 f.), in denen auch dadurch motivierte Anwerbeversuche der Wirtschaftsverbände geschildert werden.

nen Kanal des politischen Zugangs, über den/die das jeweilige Partikularinteresse geltend gemacht werden kann. Wie oben (B.) erwähnt ist es dabei im vorliegenden Zusammenhang ohne Belang, ob die amtlich-politischen Akteure hier aus einem anstößigen Motiv heraus handeln. Es kommt vielmehr darauf an, dass in ihrem institutionellen Kontext eine Bedingungsstruktur identifiziert werden kann, die die fraglichen Arrangements unterstützt. In dieser Hinsicht kann auf eine institutionelle Unterproblematik verwiesen werden, sowohl was den Umgang mit lobbyistisch aktiven Seitenwechslern (Akzeptanz ihres Interessenvertretungsverhaltens) als auch was den Seitenwechsel als biografische Option betrifft (Drehtür als normalisierter beruflicher Karriereweg):

Zum einen stellen personelle Verflechtungen zwischen Parteien und diversen Verbänden, Unternehmen, Interessengruppen usw. einen insgesamt als völlig normal geltenden und daher auch persistenten Aspekt der politischen Wirklichkeit dar (auch wenn dies gerade im Parlament auf einen überschaubaren und langfristig kleiner werdenden Teil der Abgeordneten beschränkt ist).⁶⁸ Überhaupt wird Lobbying von den amtlich-politischen Akteuren überwiegend akzeptiert; diese zeigen sich gegenüber Interessenvertretern meist aufgeschlossen und kontaktfreudig.⁶⁹ Politische Funktionsträger gehen davon aus, auf diese Weise regulatorisch relevantes Know-how oder anderes Feldwissen, aber auch einen problembezogenen Aufarbeitungs-, Selektions- und Darstellungsservice erhalten zu können.⁷⁰

Zum anderen bieten (Lobby-)Unternehmen/Verbände einen Arbeitsmarkt, der sich für ausscheidende amtlich-politische Akteure in seiner Passformigkeit und Attraktivität nicht selten aufdrängt. Eine Rückkehr in die frühere Berufstätigkeit ist nach mehrjähriger Unterbrechung oftmals nicht einfach und nach den Erfahrungen in einem herausgehobenen und gut vergüteten Amt⁷¹ auch nicht immer attraktiv.⁷² Finanziell und gesellschaftlich ansprechende sowie „or-

⁶⁸ Zu Verbindungen zwischen Parlamentariern und Unternehmensführungen *Niesen/Ruenzi*, German Economic Review 2010, 441 (449f.); *Osterberg*, Aufstocker im Bundestag II – Bilanz der Nebenverdienste der Abgeordneten in der 18. Wahlperiode, 2017, S. 26 f.; zu Abgeordneten, die Funktionen in Interessenverbänden innehaben, vgl. *Oehmer*, Ausmaß und Muster der inneren Lobby, in: v. Winter/v. Blumenthal (Hrsg.), Interessengruppen und Parlamente 2014, S. 47 (49 ff., 60 ff.); siehe aber auch Fn. 8 zu einem gewissen Entkopplungstrend.

⁶⁹ Zur Kontakthäufigkeit bei Abgeordneten vgl. *Weßels* (Fn. 21), S. 134 ff.; für die Regierungsmitglieder siehe beispielsweise BT-Drs. 17/14698; BT-Drs. 17/14777 (Nr. 3); BT-Drs. 18/9729 (Nr. 11); BT-Drs. 18/51 (Nr. 1–3); BT-Drs.-19/1919.

⁷⁰ Entsprechende Befunde m. w. N. zusammenfassend *Wehrmann* (Fn. 21), S. 44 f.; speziell zur hierdurch motivierten Akzeptanz von Seitenwechslern vgl. *Mai* (Fn. 66), S. 6 f.

⁷¹ Vgl. die von *Peichl/Pestel/Siegloch*, Public Choice 2013, 653 ff. vorgenommenen Berechnungen zu Einkünften von Bundestagsabgeordneten. „[B]ecoming a politician is financially attractive for the average executive (and even more so for the average citizen) but not for top level managers and business owners“ (*ders.*, 670 f.).

⁷² Eine Rückkehr in die ursprüngliche berufliche Situation ist beispielsweise für ausscheidende Bundestagsabgeordnete nicht selten gar nicht möglich oder aber es wird von ihnen jedenfalls als nicht befriedigend erlebt, siehe dazu das Material bei *Kreiner*, Amt auf Zeit, 2006,

ganisch“ anschließende Wechseloptionen sind eher rar. Da die berufsbezogenen Ressourcen, die während der Amtszeit aufgebaut wurden, dem lobbyistischen Anforderungsprofil in großen Teilen entsprechen und es hierfür nicht noch des Erwerbs neuer Grundkompetenzen bedarf, liegt ein Seitenwechsel daher nahe.⁷³

Die „institutional tendency“ wird damit erst einmal nur schemenhaft sichtbar und in ihren Elementen allein ansatzweise belegt. Es bedarf also vor allem zur Entwicklung und Übernahme jener Denk- und Handlungsmuster, die für den Seitenwechsel von Bedeutung sind, ganz sicher noch empirischer Forschung⁷⁴ (wobei hier eine Bezugnahme auf organisationssoziologische Untersuchungen zur Einsozialisierung in deviante innerorganisatorische Praktiken⁷⁵ fruchtbar sein kann). Doch ungeachtet dessen sprechen bereits die vorliegenden Hinweise deutlich für eine „distinctive disorder“, in der institutionelle Bedingungen „tend to subvert the legitimate procedures of the institution“⁷⁶: Die hier skizzierten Gegebenheiten, mit denen sich der Seitenwechsel für die amtlich-politischen Akteure normalisiert, lassen die Möglichkeiten des politischen Zugangs nämlich nur für jene Träger von Partikularinteressen steigen, die die fraglichen „Revolving Doors“ anzubieten im Stande sind. Mit diesen systematischen Vorteilen bei der Netzbildung wird die ohnehin vorhandene, wirtschaftslastige Asymmetrie in der Beeinflussung der amtlich-politischen Entscheidungspraxis⁷⁷ zusätzlich verstärkt⁷⁸ – was den oben (B.) genannten Prinzipien der Unabhängigkeit, der Fairness, der Betroffenheits-Proportionalität bzw. der Chancengleichheit widerspricht.

D. Politische Selbstregulierung

In den fachnächsten (also politikwissenschaftlichen) Analysen steht man der lobbyistischen Interessenvertretung durch Verbände und Bewegungen affirma-

S. 44 ff.; differenzierend *Edinger/Schwarz* (Fn. 41), S. 26 ff. Unter anderem hieraus speist sich auch eine gewisse Tendenz zur Mandatsverhaftung, vgl. *Best/Jahr/Vogel*, Karrieremuster und Karrierealküle deutscher Parlamentarier, in: *Edinger/Patzelt* (Hrsg.), *Politik als Beruf*, 2010, S. 168 ff.

⁷³ Dazu mit Interviews *Parker/Parker/Dabros*, *Business & Society* 2013, 427 (442 f.).

⁷⁴ Zum Stand und den diesbezüglichen Desideraten der parlamentssoziologischen Forschung vgl. *Brichzin*, *Soziale Welt* 2016, 91 ff.

⁷⁵ Vgl. etwa *Brief/Buttram/Dukerich*, *Collective corruption in the corporate world: Toward a process model*, in: *Turner* (Hrsg.), *Groups at Work: Theory and Research*, 2001, S. 471 ff.; *Ashforth/Anand*, *Research in Organizational Behavior* 2003, 1 ff.

⁷⁶ *Thompson*, *Annual Review of Political Science* 2018, 495 (505).

⁷⁷ Zu veränderten Ausprägungen in den Asymmetrien der Interessenvertretung dank derer die Gruppen, die von Drehtüren profitieren, nach wie vor über die insgesamt besseren Durchsetzungschancen verfügen, v. *Winter*, *Asymmetrien der verbandlichen Interessenvertretung*, in: *Kleinfeld/Zimmer/Willems* (Hrsg.), *Lobbying*, 2007, S. 220 ff.; relativierende Befunde für die EU bei *Klüver* (Fn. 22), S. 156 ff.

⁷⁸ Ebenso *LaPira/Thomas* (Fn. 34), S. 210 f.

tiv gegenüber und sieht hierin einen wichtigen Mechanismus für die gesellschaftliche Rückbindung der Politik und deren demokratische Responsivität. Die der Interaktion von Politik und Lobbyismus innewohnenden Einfluss-Asymmetrien werden dabei oftmals als Randphänomen abgetan oder als Scheinproblem eingestuft.⁷⁹ Demgemäß ist das Bedürfnis, die (lobbyistische) Interessenvertretung zu reglementieren, eher gering ausgeprägt.⁸⁰ Aber gerade bei den „Revolving Doors“ wird der Regulierungsbedarf oftmals bejaht,⁸¹ wobei hinsichtlich der geeigneten Instrumente und Maßnahmen freilich keine Einigkeit herrscht.⁸² In Deutschland und der Europäischen Union wurden bislang denn auch nur vorsichtige Schritte gemacht. Festgelegt wurden nachamtliche Karenzzeiten, innerhalb derer die (bevorstehende) Aufnahme einer neuen Tätigkeit angezeigt werden muss, wobei das Vorhaben sodann durch eine Kommission auf Interessenkonflikte hin überprüft wird und vorübergehend unterbunden werden kann (dazu mit Unterschieden im Detail etwa §§ 6a ff. BMinG für die Mitglieder der Bundesregierung⁸³ und § 105 BBG für deutsche [Spitzen-] Beamte; auf EU-Ebene vgl. Art. 11 Verhaltenskodex der EU-Kommission vom 31.01.2018⁸⁴ und Art. 16 Statut der Beamten der Europäischen Union). Allerdings kennt dieses Reglement – in das deutsche und EU-Parlamentarier übrigens nicht einbezogen sind⁸⁵ – nur relativ kurze „Abkühlungszeiten“ (meist 18 oder 24 Monate). Auch weist es gewisse implementierungsrelevante Schwächen auf (Fehlen von Sanktionsdrohungen; starke Abhängigkeit von der Einzelfallbeurteilung durch die überprüfenden Komitees; Mitteilungspflichten anstelle

⁷⁹ Scheinproblem vor allem in dem Sinne, als das Machtgefälle durch andere politische Mechanismen aufgehoben werde – sei es durch Neutralisierungseffekte (wegen der Ausdifferenzierung politischer Arenen und der Komplexität der politischen Entscheidungsfindung) oder durch ausbalancierende Gegeninteressen, die sich früher oder später ausgleichend zur Geltung brächten. Zur kontroversen politikwissenschaftlichen Einordnung von Asymmetrien in der Interessenvermittlung vgl. *v. Winter* (Fn. 77), S. 218 ff.

⁸⁰ In der Tat zeigt sich das Verfassungsrecht gegenüber Lobby-Beschränkungen sehr zurückhaltend (vgl. *Bamberger*, Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger, 2014, S. 75 ff.; *Pichaczek*, Lobbyismus im Deutschen Bundestag, 2014, S. 93 ff.; *Krüper*, Das Wissen des Parlaments, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2015, Rn. 60 ff.).

⁸¹ Stellvertretend *v. Alemann/Eckert*, APuZ 2006, 3 (8); *Lösche*, Demokratie braucht Lobbying, in: Leif/Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt, 2006, S. 66.

⁸² Aus der internationalen Debatte beispielsweise OECD, Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest, 2010; *Cerrillo-i-Martínez*, Public Integrity 2017, 357 ff.

⁸³ Für die Mitglieder vieler Landesregierungen vgl. die Zusammenstellung unter [https://lobbypedia.de/wiki/Karenzzeit_\(Bundesl%C3%A4nder\)](https://lobbypedia.de/wiki/Karenzzeit_(Bundesl%C3%A4nder)).

⁸⁴ Vorgesehen ist hier auch ein ausdrückliches zweijähriges Verbot von kommissionsgerichteter Lobbytätigkeit innerhalb des ehemaligen Zuständigkeitsbereiches.

⁸⁵ Vgl. hierzu auch *Bamberger* (Fn. 80), S. 187 ff. (für den Bundestag). Für Mitglieder des Europäischen Parlaments verlangt der Verhaltenskodex in Art. 6 bei Aufnahme einer Lobbytätigkeit lediglich einen Lobbyausweis für den Parlamentszugang, womit die Privilegien eines ehemaligen Parlamentsmitglieds entfallen.

amtsseitiger Kontrollen).⁸⁶ Anders als dies der Honest Leadership and Open Government Act von 2007 für Mitglieder und manche Mitarbeiter des US-Kongresses bestimmt,⁸⁷ sind Verhandlungen zu nach-amtlichen Anstellungen während der Amtszeit weder verboten noch anzeigepflichtig.

Die vorhandenen Bestimmungen gingen überdies aus politischen Prozessen hervor, die nur als „zäh“, „unwillig“ oder „mühsam“ beschrieben werden können. Dies betrifft sowohl die europäische Ebene⁸⁸ als auch die deutsche. Die Bundesregierung sah beispielsweise in den Seitenwechseln ehemaliger Minister oft ganz und gar kein Problem.⁸⁹ Der erwähnten (Neu-)Regelung im BMinG war denn auch eine lange politische Auseinandersetzung in der 16. und 17. Legislaturperiode vorausgegangen, in der sämtliche Vorstöße zur Lobby-Regulierung von den Mehrheitsfraktionen verschleppt oder abgelehnt wurden.⁹⁰ Diese wiesen, wie eine detaillierte Auswertung der hierzu geführten parlamentarischen Debatten ergab, nicht nur die Interventionsvorschläge zurück, sondern bestritten bereits den Handlungsbedarf.⁹¹ All dies ist charakteristisch für die Kontrolldefizite beim regulatorischen Tätigwerden amtlich-politischer Akteure „in eigener Sache“.⁹²

⁸⁶ Zum faktischen Komplettausfall des Strafrechts etwa *Hoven*, NStZ 2013, 617 ff.; *Kubi-ciel*, ZRP 2014, 48 ff.

⁸⁷ Ungeachtet der rigoroseren Regelungslage sind Seitenwechsel in den USA vermutlich häufiger als in Europa, wobei aber in Europa für die Mitarbeiterebene keine Daten vorliegen (Fn. 39). Auch hatten die US-Regelungen durchaus einen messbaren Effekt, vgl. *Cain/Drutman*, Election Law Journal 2014, 27 ff.: Abnahme der Seitenwechsler unter jenen Kongressmitarbeitern, die wegen ihrer Gehaltshöhe in den Regelungsbereich eingeschlossen waren (und zwar vor allem im Bereich des Senates, wo die Lobbybetätigungsmöglichkeiten in der Karenzzeit völlig verboten wurden und nicht wie im Abgeordnetenhaus nur für den eigenen Fachbereich). Unter Kongressmitarbeitern, die wegen eines etwas niedrigeren Gehaltes von der Neuregelung nicht betroffen waren, nahm der Seitenwechsel dagegen (zumindest teilweise) zu.

⁸⁸ Dazu überblicksartig https://lobbypedia.de/wiki/Politische_Debatte_%C3%BCber_Seitenwechsel_auf_europ%C3%A4ischer_Ebene.

⁸⁹ So BT-Drs. 15/1193, S. 2; BT-Drs. 15/3793, S. 1; im Grunde auch in BT-Drs. 16/2894, S. 1 ff.

⁹⁰ Dokumentiert unter https://lobbypedia.de/wiki/Politische_Debatte_%C3%BCber_Seitenwechsel_in_Deutschland_und_bei_Hönigsberger/Osterberg, Die Regulierung des Lobbyismus, in: v. Winter/v. Blumenthal (Hrsg.), Interessengruppen und Parlamente 2014, S. 275 (306 ff.).

⁹¹ Dazu im Einzelnen *Hönigsberger/Osterberg* (Fn. 90), S. 282 ff.; Fragen des Seitenwechsels wurden als Nebenaspekt der breiter angelegten Lobby-Debatte auch durch die Opposition wenig vertieft (kennzeichnend die im BT-PlPr 17/204, S. 24769B ff. dokumentierte Debatte; ähnlich schon früher in BT-PlPr 16/19, S. 1373 ff.).

⁹² Dazu *Streit*, Entscheidung in eigener Sache, 2006, S. 127 ff., 179 ff.; vgl. auch *Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 50 ff.; *v. Arnim*, Selbstbedienung in Südwest-Manier, 2017, S. 43 ff., 74 ff.

E. Fazit

Drehtürprozesse sind ein persistentes Phänomen im politischen System. Die hierzu vorliegende empirische Forschung weist deutlich auf Hintergründe, Mechanismen und Folgen hin, durch die sich die „Revolving Doors“ als eine regulierungsbedürftige Mischform von privater und institutioneller Korruption erweisen (mit größerer Nähe zum zweitgenannten Typ). Dem werden die geltenden Rechtsregimes aber nur teilweise gerecht, was eine geringe „Selbstwirksamkeit“ der Politik dokumentiert und auf die Grenzen selbstregulatorischer Mechanismen verweist, wie sie momentan auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen zu beobachten sind.⁹³ Im Wirtschaftssystem setzt man in der Regulierungsdebatte deshalb auch auf nicht-staatliche „Third Parties“ (d. h. auf die Erwartungen von Kunden, Vertragspartnern, Endverbrauchern, zivilen Organisationen usw.),⁹⁴ die mit ihrer Mobilisierungsmacht einen beträchtlichen Außen- und Anpassungsdruck entwickeln können. Im Falle von Drehtürprozessen und deren Regulierung wird ein solcher dreiseitiger, ziviler Druck vermutlich aber weniger durch „reguläre Sanktionsmechanismen“ (Wahlverhalten) entwickelt⁹⁵ als durch den punktuellen Skandal, der nach *Martin Morlok* eine Reihe von heilsamen Wirkungen entfalten kann: Im Skandal

„werden die normativen Maßstäbe, an denen das politische Handeln gemessen wird, herausgearbeitet, geschärft und fortentwickelt. Dies gilt für beide, für Rechtsnormen wie für Standards der politischen Kultur“.⁹⁶

Dass allerdings der Akzeptanz- und Vertrauensverlust, zu dem der institutionalisierte politische Missstand führt,⁹⁷ hierdurch tatsächlich kompensiert werden kann, steht keineswegs fest.

⁹³ Mit Blick auf Compliance Management Systeme der Wirtschaft werden regelmäßig Nicht-Wirkungen oder dysfunktionale Folgen festgestellt, vgl. die Beiträge in *Kölbel* (Fn. 16).

⁹⁴ Dazu stellvertretend *Gunningham/Grabosky/Sinclair*, *Smart Regulation*, 1998, S. 367 ff.; *Haines*, *Taming business?*, in: *Matthews* (Hrsg.), *What is to Be Done About Crime and Punishment?*, 2016, S. 223 (232 ff.); *Baldwin/Cave/Lodge*, *Understanding Regulation*, 2. Aufl. 2012, S. 265 ff.

⁹⁵ Die Annahme, dass politische Korruption oder Unzulänglichkeiten bei der Korruptionseindämmung durch das Wahlverhalten sanktioniert werden, wird durch die Studienlage nur eingeschränkt gestützt (dazu und zu den denkbaren Gründen *Stephenson*, *Corruption and democratic institutions*, in: *Rose-Ackerman/Lagunes* (Hrsg.), *Greed, Corruption, and the Modern State*, 2015, S. 92 ff.). Die erhöhte Transparenz politischer Prozesse führt wohl auch deshalb nur bedingt zu einer Governance-Verbesserung (zur diesbezüglichen Befundlage *Kosack/Fung*, *Annual Review of Political Science* 2014, 65 ff.).

⁹⁶ *Morlok*, MIP Sonderbeilage 1999, 48 (48).

⁹⁷ „Institutional corruption usually does thwart the purposes of an institution by weakening public confidence in its integrity“, *Thompson*, *Annual Review of Political Science* 2018, 495 (505).