

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)336 C

Professor Dr. iur. Kyrill-A. Schwarz
Dönersberg 13
91550 Dinkelsbühl
Tel.: 0177-8310768
E-Mail: kyrillschwarz@web.de

Dinkelsbühl, 8. Juni 2015

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
(„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes
und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der
Parlamentarischen Staatssekretäre“)**

(BR-Drs. 52/15)

I. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist grundsätzlich zu begrüßen, da er darauf abzielt, zum einen mögliche Interessenkonflikte durch einen Wechsel aus der Politik in eine andere Beschäftigung zu vermeiden und so den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Verwendungen zu verhindern. Zum anderen soll aber – und dies ist nicht etwa nur ein Nebeneffekt – auch gewährleistet bleiben, dass Bürger den Weg in die Politik finden, aber zugleich auch grundsätzlich in ihren alten oder einen anderen Beruf zurückkehren können.

Wenngleich die Regelung, die erkennbar auf eine flexible Handhabung hin angelegt ist und zugleich einen transparenten Entscheidungsprozess ermöglichen soll, insgesamt keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, so kann nicht übersehen werden, dass das Gesetz letzten Endes darauf abzielt, einen aus ethischer Sicht fragwürdigen unmittelbaren Wechsel aus der Politik in die Wirtschaft zu verhindern. Damit handelt es sich aber um die Verrechtlichung von Tugendregeln, deren Sinnhaftigkeit jedenfalls dann fragwürdig erscheint, wenn man bedenkt, dass das Verhalten der großen Mehrzahl der Spitzenpolitiker gerade keinen Anlass gibt, über eine Verschärfung entsprechender Regelungen nachzudenken. Im Ergebnis werden wegen eines – unbestreitbaren – prob-

lematischen Verhaltens Einzelner alle Politiker gleichsam unter einen Generalverdacht gestellt, der sicherlich nicht geeignet ist, integres politisches Spitzenpersonal leichter gewinnen zu können.

II. Verfassungsrechtliche Würdigung

1. Kein verfassungsrechtliches Gebot zur Einführung von Karenzzeiten

a) Art. 66 GG als abschließende Inkompatibilitätsregelung

Nach Art. 66 GG bestehen für die Mitglieder der Bundesregierung bestimmte, im Einzelnen näher bestimmte Inkompatibilitäten, die sich allerdings nur auf Tätigkeiten und Zugehörigkeiten beziehen, die mit einer gleichzeitigen Ausübung des Regierungsamtes unvereinbar sind.

- vgl. nur *Epping*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2010, Art. 66 Rdnr. 1; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl., 2006, Art. 66 Rdnr. 1; *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2012, Art. 66 Rdnr. 6 -

Zweck der Regelung ist zum einen die Wahrung des Ansehens der Mitglieder der Bundesregierung und zum anderen, dass die Mitglieder der Bundesregierung während ihrer Amtszeit ihre Arbeitskraft der Amtsausübung widmen.

- vgl. nur *Epping*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2010, Art. 66 Rdnr. 1; *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2012, Art. 66 Rdnr. 1 -

Allerdings lassen sich der Bestimmung, auch wenn sie einfachgesetzlicher Konkretisierung zugänglich ist,

- so *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 6. Aufl., 2012, Art. 66 Rdnr. 2; *Oldiges*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 66 Rdnr. 4 -

keine Aussagen zu Unvereinbarkeitsregelungen nach dem Ausscheiden aus dem Amt entnehmen. Eine nachwirkende Inkompatibilität ist von Verfassungs wegen nicht gegeben.

- *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl., 2006, Art. 66 Rdnr. 15; *Oldiges*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2014, Art. 66 Rdnr. 4 -

b) Kein Gebot der Gleichstellung mit anderen Karenzzeitregelungen

Auch wenn einfachgesetzlich (z.B. in § 41 BeamtenStG und in § 20a SoldatenG) Karenzzeiten normiert sind, folgt nicht etwa aus dem Gleichheitssatz das Gebot der Erstreckung solcher Regelungen auf Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre. Dies folgt schon aus der fehlenden Vergleichbarkeit der jeweiligen Rechtsstellung von Beamten und Soldaten auf der einen Seite und Mitgliedern der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretären auf der anderen Seite.

2. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Einführung von Karenzzeiten

Verfassungsrechtliche Grenzen können sich bei der Einführung von Karenzzeiten aus den Grundrechten der Betroffenen, namentlich aus Art. 12 GG, ergeben. Dabei handelt es sich um Berufsausübungsregelungen, da sie nicht etwa die berufliche Tätigkeit insgesamt verbieten, sondern nur solche – und auch nur auf Zeit –, die in einem Zusammenhang mit der Tätigkeit als Minister oder Parlamentarischer Staatssekretär stehen.

- BVerwGE 84, 194 (197 ff.); 91, 57 (60) -

Für die bereits oben genannten Bestimmungen des Beamten- und Soldatenrechts ist die Vereinbarkeit der Regelungen mit Art. 12 Abs. 1 GG in der Rechtsprechung anerkannt.

- BVerwGE 84, 194 (197 ff.); 91, 57 (60) -

Diese Rechtsprechung zielt zur Rechtfertigung in Sonderheit auf die „Integrität der Amtserfüllung und die Abwehr diesbezüglicher Vertrauenseinbußen“ ab.

- noch deutlicher OVG NRW, Beschl. v. 22.4.2014 – 6 B 34/14, juris, Rdnr. 10 ff.: *„Die Unparteilichkeit und Unbefangenheit der Beamten und das nach innen und außen unverzichtbare Vertrauen in die Integrität der öffentlichen Verwaltung sind ausgesprochen empfindliche Schutzgüter. Der Gesetzgeber darf etwaigen Gefährdungen schon im Vorfeld begegnen.“* -

Insgesamt dürfte es sich daher um ein wichtiges Gemeinwohlanliegen handeln, wenn Minister und Parlamentarische Staatssekretäre durch Karenzzeiten daran gehindert werden, auch nur den Anschein zu erwecken, ihr Verhalten ziele auf die Befriedigung eigener oder fremder Partikularinteressen ab.

- vgl. Morlok/Krüper, NVwZ 2003, 574 (574) –

Dabei dürfte es sich um ein legitimes Anliegen handeln, was im Übrigen auch durch den gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum gedeckt ist. Die nach dem Vorbehalt des Gesetzes erforderliche gesetzliche Grundlage für die Auferlegung einer Anzeigepflicht und die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Untersagung der angestrebten Tätigkeit ist auch mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu vereinbaren, da sie einen legitimen Zweck verfolgt (siehe dazu die vorstehenden Ausführungen) und im Übrigen geeignet, erforderlich und angemessen ist.

So dürfte das Mittel der zeitlich befristeten Untersagung zum einen durchaus geeignet sein, das gesetzgeberische Ziel zu verwirklichen. Im Übrigen ist nach der Rechtsprechung die Eignung nur dann zu verneinen, wenn ein Mittel offensichtlich ungeeignet wäre,

- BVerfGE 17, 306 (315 f.); 67, 157 (175 f.); 96, 10 (23); 117, 163 (188 f.); 125, 260 (317 f.), 126, 112 (144) -

wofür aber nichts ersichtlich ist.

Die Regelungen erweisen sich zudem auch als erforderlich, da das gesetzgeberisch intendierte Ziel nicht durch andere, gleich wirksame Mittel, die aber eine geringere Belastungswirkung mit sich brächten, erreicht werden kann.

- zur Erforderlichkeit siehe nur *BVerfGE* 67, 157 (176); 126, 112 (144 f.) -

So sind insbesondere freiwillige Selbstverpflichtungen kein geeignetes Mittel, da sie weder der Rechtssicherheit der Betroffenen dienen können noch transparente Maßstäbe zu bieten geeignet sind. Zudem bietet das im Gesetz angeordnete Verfahren die Möglichkeit, Schutz durch ein entsprechendes Verfahren zu erhalten. Im Ergebnis dürfte die Regelung einen sachgerechten Ausgleich insoweit darstellen, als mit der Notwendigkeit objektiver Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Vertrauens in die Integrität eine Einzelfallprüfung eröffnet wird, die auch den berechtigten Interessen des betroffenen Personenkreises gerecht wird.

Die Regelung erscheint auch angemessen, da mit der zeitlichen Befristung und der Gewährung von Übergangsgeld die Belastungen für die Betroffenen auf ein erträgliches Maß reduziert werden. Insbesondere das Übergangsgeld stellt für den Fall eines zeitlich befristeten Verbots eine wirtschaftliche Absicherung dar, die den Grundrechtseingriff zu kompensieren vermag. Für die Angemessenheit der Regelung spricht zudem auch die gesetzlich angeordnete erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts, da hiermit eine Entscheidung, an der auch ein beratendes Gremium – allerdings zu Recht ohne eigene Entscheidungsbefugnis – beteiligt ist, in vollem Umfang justitiabel bleibt.

Zu begrüßen ist zudem der Verzicht auf Sanktionen. Dies folgt nicht etwa aus der Gefahr, dass Betroffene sich ggf. „freikaufen“ könnten. Maßgeblich dürfte vielmehr die Erwägung sein, dass ein ethisch fragwürdiges Verhalten als solches nicht automatisch geeignet ist, eine Pönalisierung zu rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund dürfte der politische Druck der Öffentlichkeit ausreichend sein.

gez. Kyrill-A. Schwarz