



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)336 D

Stellungnahme

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Bundesministergesetzes
und des
Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre**

- BT-Drs. 18/4630 -

- Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 15.6.2015 -

A. Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme ist der oben bezeichnete Gesetzesentwurf der Bundesregierung, der für Minister und parlamentarische Staatssekretäre Karenzregelungen für bestimmte Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Amt vorsieht.

I. Hintergrund und Problemstellung

Nach der bislang geltenden Rechtslage unter dem Bundesministergesetz (BMinG) sowie dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung im Anschluss an das Ausscheiden aus dem Amt grundsätzlich zulässig.

Bei einem Wechsel von ehemaligen Regierungsmitgliedern in die Privatwirtschaft sowie auf ehrenamtliche Posten kann aber bei einer thematischen Nähe der früheren zur aktuellen Position der Eindruck von möglichen Interessenskonflikten nicht stets vermieden werden. In Folge solcher Eindrücke kann in Extremfällen zu besorgen sein, dass das Ansehen und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt werden könnte.¹ Zudem kann es in derartigen Fällen vorkommen, dass die betroffenen Politiker sich teils heftiger politischer Kritik ausgesetzt sehen. So wurden die Wechsel von ehemaligen Kabinettsmitgliedern gelegentlich von einer „Skandalisierung“ begleitet, die medial verstärkt und perpetuiert wurde.

Trotz einer partiell vergleichbaren Konfliktlage zu Beamten, die nach ihrer Dienstzeit einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung nachgehen wollen, existieren für Minister und parlamentarische Staatssekretäre bislang keine dem § 105 BBG bzw. § 41 BeamtStG entsprechenden Regelungen, die eine Lösung solcher potenzieller Interessenskonflikte bezwecken.

Vor diesem Hintergrund kann eine angemessene Karenzregelung für Minister und parlamentarische Staatssekretäre Unsicherheiten vorbeugen und dadurch sowohl die Möglichkeit eines auch politisch akzeptierten beruflichen Wechsels der Politiker als auch das Vertrauen in die Ordnungsgemäßheit der Tätigkeit der staatlichen Organe sichern.² Impulse zum Erlass einer solchen Regelung finden sich auch auf völker- und europarechtlicher Ebene.³

¹ Dazu von *Arnim*, ZRP 2006, 44; vgl. auch Begründung zum Gesetzesentwurf, BT-Drs. 18/4630, S. 8.

² Vgl. auch Begründung zum Gesetzesentwurf, BT-Drs. 18/4630, S. 8.

³ Siehe dazu sogleich unter C. IV.

II. Kerninhalt des Entwurfs

Zur Lösung der aufgeworfenen Probleme sieht der Gesetzentwurf ein zweistufiges Konzept vor.

Auf der ersten Stufe haben amtierende und ehemalige Mitglieder der Bundesregierung, die beabsichtigen, innerhalb eines Zeitraumes von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes nachzugehen, dies der Bundesregierung zunächst schriftlich anzuzeigen. Parlamentarische Staatssekretäre haben die Anzeige gegenüber dem zuständigen Mitglied der Bundesregierung vorzunehmen.

Auf der zweiten Stufe kann dann die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung durch eine begründete Entscheidung der Bundesregierung ganz oder teilweise untersagt werden, soweit durch ihre Aufnahme öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können. Dies soll insbesondere dann der Fall sein, wenn das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt werden kann oder wenn die angestrebte Tätigkeit in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Bundesregierung während seiner Amtszeit tätig war. Die Untersagung soll in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten; in Ausnahmefällen kann der Zeitraum bis zu 18 Monate betragen. Die Bundesregierung trifft ihre Entscheidung dabei auf Empfehlung eines beratenden Gremiums, dessen Mitglieder Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über Erfahrungen in einem wichtigen politischen Amt verfügen.

Wird die Aufnahme der angestrebten Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung untersagt, besteht jedenfalls für die Karenzzeit ein Anspruch auf Übergangsgeld. Gemäß § 7 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre gelten diese Regelungen für Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre entsprechend.

Gegen die Entscheidung der Bundesregierung steht der Weg vor das Bundesverwaltungsgericht offen, dem die Verfahren durch eine Änderung von § 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO zugewiesen werden.

B. Verfassungsrechtliche Bewertung

I. Kompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG für die Änderungen des Gerichtsverfahrens.

II. Grundrechte

Nach dem Ausscheiden aus der Bundesregierung genießen die jeweiligen Personen umfassenden Schutz durch die Grundrechte. Da eine „Erwerbstätigkeit oder Beschäftigung“ untersagt werden darf, können insbesondere Interferenzen mit der Berufsfreiheit auftreten. Zwar ist der Oberbegriff der Beschäftigung weiter und umfasst neben der Erwerbstätigkeit auch unentgeltliche Tätigkeiten.⁴ Erfahrungsgemäß werden die fraglichen Tätigkeiten aber regelmäßig Berufe im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG darstellen, sodass dieser den primären Prüfungsmaßstab bildet.⁵

1. Berufsfreiheit

Zunächst ist festzuhalten, dass ein vollständiges, undifferenziertes Berufsverbot nicht mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar wäre.⁶ Zwar darf der Gesetzgeber nachamtliche Pflichten ehemaliger Regierungsmitglieder festlegen, die auch schon das geltende Recht kennt.⁷ Diese Pflichten und Grenzen müssen sich aber als verhältnismäßige Einschränkungen erweisen.

Der Gesetzesentwurf ist als Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt ausgestaltet. Es gibt also keine ipso iure verbotenen Tätigkeiten, sondern es kommt auf eine Abwägung im Einzelfall an. Untersagt die Bundesregierung die Aufnahme oder Ausübung eines Berufes, stellt dies einen erheblichen Eingriff in die Berufsfreiheit des betroffenen ehemaligen Regierungsmitglieds dar.⁸

Für die Rechtfertigungsanforderungen ist mitentscheidend, ob es sich um eine objektive oder subjektive Zulassungssperre oder lediglich um eine Berufsausübungsregelung handelt. Eine objektive Grenze könnte man annehmen, da die „öffentlich-rechtliche Sonderbindung [...] jeden Treuepflichtigen [trifft], ohne daß er die Schranke kraft seiner Fähigkeiten heben könnte“⁹. Für eine subjektive Sperre könnte angeführt werden, dass nur an die Eigenschaft der Person als ehemaliger Amtsträger angeknüpft wird.¹⁰ Für das Vorliegen einer Berufsausübungsregelung spricht indes, dass „es vom Prinzip her unbenommen [bleibt], beruflich auch auf den Feldern ihres allgemeinen und besonderen, [...] erworbenen

⁴ Vgl. Begründung zum Gesetzesentwurf, BT-Drs. 18/4630, S. 10

⁵ Alternativ wären Verletzungen der Wissenschaftsfreiheit und subsidiär der allgemeinen Handlungsfreiheit zu besorgen.

⁶ von Arnim, ZRP 2006, 44. Dafür spricht bereits die Erwägung, dass eine Einzelfallabwägung ein milderes, aber gleich wirksames Mittel ist und damit die Verhältnismäßigkeit eines vollständigen Verbots zu verneinen wäre.

⁷ Dazu insbesondere § 6 BMinG.

⁸ Betroffen sein kann je nach Falllage auch die Wissenschaftsfreiheit oder zumindest aber die allgemeine Handlungsfreiheit des Betroffenen, vgl. Battis, Bundesbeamtengesetz, 4. Auflage 2009, § 105 Rn. 3 mwN.

⁹ Vgl. zum Parallelproblem im Beamtenrecht: Günther, DÖD 1989, 284, 289; auch Güdden, Nebentätigkeit der Ruhestandsbeamten, 1989, S. 76, allerdings ohne nähere Begründung.

¹⁰ Günther, DÖD 1989, 284, 289.

Fachwissens tätig zu werden.“¹¹ Lediglich eine bestimmte Berufsausübung wird bzw. bestimmte Tätigkeiten innerhalb eines Berufes werden untersagt.

Eine ausschließliche Zuordnung kann jedoch dahinstehen, da auch die Anforderungen an eine objektive Zulassungsschranke erfüllt würden.¹² Nach der Stufentheorie, die eine typisierte Verhältnismäßigkeitsprüfung darstellt, müssen objektive Zulassungsschranken durch ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut gerechtfertigt sein.¹³ Dieses liegt mit dem Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität der Bundesregierung und damit letztlich mit deren Funktionsfähigkeit vor. An der Geeignetheit des Verbotsvorbehalts zur Erreichung dieses Ziels bestehen keine relevanten Zweifel.

Hinsichtlich milderer Mittel ist zu überlegen, ob bei einer Verortung der hauptsächlichen Gefahr eines Wechsels von der Regierung in die Privatwirtschaft darin, dass noch bestehende Kontakte missbräuchlich genutzt werden, ein Kontakt- und Verbandsverbot gegenüber ehemaligen Kollegen als milderes Mittel in Betracht kommen könnte.¹⁴ Indes wäre damit nur ein Teil des Gefährdungspotentials gebannt, welches sich insbesondere auch in der Verwertung erlangter Informationen niederschlägt, womit eine solche Regelung nicht gleich wirksam wäre. Darüber hinaus ist auch eine freiwillige Selbstverpflichtung nicht gleich wirksam. Zum einen wäre durch sie das Klarstellungsinteresse der betroffenen ehemaligen Regierungsmitglieder nicht befriedigt; mangels „objektiver“ Entscheidung wären Sie damit nicht in gleichem Maße vor Kritik geschützt. Überdies ist fraglich, ob eine reine Selbstverpflichtung das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Regierung in gleicher Weise stützen könnte. Damit ist auch die Erforderlichkeit des Verbotsvorbehalts insbesondere angesichts der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative zu bejahen.

Für eine Angemessenheit der Regelung ist im Übrigen ins Feld zu führen, dass sie keine pauschalen Verbote enthält. Um „eine möglichst grundrechtsschonende Ausgestaltung“¹⁵ zu erreichen, hat die Bundesregierung unter Abwägung der Einzelfallaspekte eine – insoweit nicht gebundene¹⁶ – Ermessensentscheidung zu treffen. Dabei ist eine vollständige Untersagung nicht zwingend. Vielmehr können auch nur einzelne Tätigkeiten innerhalb eines Berufes untersagt werden, sofern dies zur Wahrung der öffentlichen Interessen ausreichend ist. Dies ermöglicht eine angemessene Behandlung der häufig sehr differenziert ausgestalteten Situationen.

Dem Schutz der Berufsfreiheit dient ebenfalls die zeitliche Beschränkung auf grundsätzlich nicht mehr als 12 Monate. Nur in Ausnahmefällen ist eine Ausdehnung auf 18 Monate zulässig.

¹¹ So zu der ähnlichen Vorschrift des § 20 a SoldG *BVerwGE* 84, 194; 91, 57.

¹² Vgl. *Günther*, DÖD 1989, 284, 289.

¹³ Dazu nur *BVerfGE* 7, 377, 408.

¹⁴ Vgl. dazu für das Soldatenrecht *Güdden*, *Nebentätigkeit der Ruhestandsbeamten*, 1989, S. 131 f.

¹⁵ Begründung zum Gesetzesentwurf, BT-Drs. 18/4630, S. 11.

¹⁶ Anders beispielsweise § 20a Abs. 2 SoldG: „Die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung ist zu untersagen, soweit zu besorgen ist...“.

Unverhältnismäßigen finanziellen Belastungen wird dadurch vorgebeugt, dass das Übergangsgeld zumindest für die gesamte Karenzzeit gezahlt wird. Die weitergehende Frage, ob die Zahlung eines Übergangsgeldes zwingend ist, um Karenzzeiten zu rechtfertigen, ist nicht leicht zu beantworten. Teilweise wird für ähnliche Situation in Beamtenverhältnissen vertreten, dass eine finanzielle Ausgleichszahlung unterbleiben könnte. Die Regelung sei ohnehin eine verfassungsmäßige Einschränkung der Berufsfreiheit, die sich aus den Besonderheiten der vorherigen Tätigkeiten im öffentlichen Dienst ergebe. Die nachamtlichen Nachteile seien im Hinblick auf das Schutzgut der Funktionsfähigkeit der Exekutive verhältnismäßig.¹⁷ Hierfür ließe sich anführen, dass der Betroffene im Regelfall anderen beruflichen Tätigkeiten nachgehen kann, die keine Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses besorgen lassen.

Allerdings muss dabei beachtet werden, dass ihm dennoch zumindest für eine bestimmte Zeit untersagt wird, seiner Wunschbetätigung nachzugehen. Dies betrifft jedoch nur Fälle, in denen auch tatsächlich eine Besorgnis um das öffentliche Interesse gerechtfertigt scheint. Diese tatbestandliche Einschränkung soll die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sicherstellen.¹⁸

Ob und wie weit bei Grundrechtseingriffen ein finanzieller Ausgleich die Verhältnismäßigkeit herstellen kann oder aus diesem Aspekt sogar geboten ist, ist Gegenstand ausführlicher und differenzierter Überlegungen vor allem zu Art. 14 GG. Dazu hat das BVerfG betont, dass es regelmäßig nicht zulässig sein soll, die Verhältnismäßigkeit und damit Verfassungsmäßigkeit von Grundrechtseingriffen zu „erkaufen“; dies könne nur in Ausnahmefällen geschehen.¹⁹ Dennoch kennt das geltende Recht beispielweise mit der ausgleichspflichtigen Indienstnahme Privater auch im Bereich der Berufsfreiheit Regelungen, in denen ein monetärer Ausgleich für einen Grundrechtseingriff gewährt wird. Zwar muss die Regelung auch ohne diese Vorgabe verhältnismäßig sein; die Ausgleichszahlung ist aber geeignet, den faktischen Einkommensverlust des Betroffenen abzumildern. In Anlehnung daran kann auch die Zahlung des Übergangsgeldes als die Eingriffsintensität abmildernde Maßnahme qualifiziert werden. Insofern ist die fragliche Regelung jedenfalls verfassungsrechtlich nicht „schädlich“ und fügt sich in die Denkrationalität des Gesetzesentwurfes ein.

Zieht man in Betracht, dass die ehemaligen Regierungsmitglieder in aller Regel zahlreichen anderen Berufen nachgehen können werden, da es insbesondere keine starren Bereichsverbote gibt,²⁰ stellt sich der Gesetzesentwurf angesichts der überragend wichtigen

¹⁷ Günther, DÖD 1989, 284, 289 f.

¹⁸ Vgl. Günther, DÖD 1989, 284, 290.

¹⁹ BVerfGE 100, 226, 243 ff.

²⁰ Zwar ist bei einer Betätigung in denselben Bereichen von einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses auszugehen; die Bundesregierung ist in ihrer Ermessensentscheidung jedoch weiterhin frei.

Schutzgutes der Funktionsfähigkeit der Exekutive²¹ als verhältnismäßige Einschränkung von Art. 12 Abs. 1 GG dar.²²

2. Allgemeine Handlungsfreiheit

Dahinstehen kann, ob die Pflicht zur Anzeige der angestrebten Tätigkeit selbst in den Schutzbereich der Berufsfreiheit fällt, oder von der subsidiären allgemeinen Handlungsfreiheit erfasst wird.²³ Der Eingriff ist jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

III. Bestimmtheit

Da der Gesetzesentwurf durch die Anzeigepflicht sowie die Untersagungsermächtigung grundrechtsrelevante Vorschriften beinhaltet, muss auf die Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes geachtet werden. Dieses schließt zwar die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und Ermessensermächtigungen nicht aus. Allerdings muss das hoheitliche Handeln in gewissem Ausmaße für den Bürger voraussehbar und berechenbar sein.²⁴ Gleichzeitig müssen der Verwaltung angemessen klare Handlungsmaßstäbe vorgeben werden und eine hinreichende gerichtliche Kontrolle möglich sein.²⁵

Das Bestimmtheitsgebot stellt dabei keinen starren Maßstab dar, sondern ist an der Eingriffsintensität der Norm und ihren sachlichen Eigenarten auszurichten.²⁶ Die Anforderungen sind insbesondere dann nicht allzu hoch anzusetzen, falls – wie in der vorliegenden Konstellation – vielgestaltige und sich rasch wandelnde Sachverhalte betroffen sind. Zudem ist es ausreichend, wenn sich die Normbedeutung erst durch die juristischen Auslegungsmethoden erschließt, wobei insbesondere der systematische Bezug und die Gesetzesbegründung herangezogen werden können.²⁷

Die Grundvoraussetzung für eine grundrechtsbeschränkende Untersagungsverfügung bildet die Besorgnis einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses. Diese Formulierung ist relativ weit gehalten und in der Lage, vielfältige Konstellationen zu erfassen. Eine typisierende Konkretisierung erfährt sie durch die nachfolgenden Regelbeispiele.

²¹ Vgl. *Günther*, DÖD 1989, 284, 289.

²² Insgesamt erinnert der Mechanismus an den der Europäischen Kommission, vgl. dazu kritisch *von Arnim*, ZRP 2006, 46.

²³ Vgl. dazu die Pflicht zur Beibringung eines Gutachtens als Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG nach *VGH Baden-Württemberg*, DÖV 2003, 1048.

²⁴ Vgl. *BVerfGE* 110, 33, 53 ff.

²⁵ *BVerfGE* 110, 33 (54 f.).

²⁶ *BVerfGE* 49, 168 (181); 56, 1 (13); 59, 104 (114); 62, 169 (183); 83, 130 (145); 86, 288 (311); 90, 1 (17); 93, 213 (238); 109, 133 (188); 110, 33 (55).

²⁷ *BVerfGE* 1, 14 (45); 25, 216 (227); *BayVerfGH*, BayVBl. 1997, 174, 175.

§ 6b Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BMinG-E stellt darauf ab, ob „die angestrebte Beschäftigung in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Bundesregierung während seiner Amtszeit tätig war“. Die Voraussetzungen dieses Regelbeispiels sind sowohl für die Bundesregierung als auch für den Betroffenen absehbar, sodass diese ihr Verhalten danach relativ gut vorhersehbar ausrichten können.

Weniger Eingrenzungsleistung erbringt das zweite Regelbeispiel. Nach § 6b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BMinG-E ist ausreichend, dass „die angestrebte Beschäftigung das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt werden kann.“ Da nach dem Wortlaut bereits die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Vertrauens ausreichend ist, ergibt sich daraus ein relativ weiter Anwendungsbereich. Diese Anforderung wird weder in der Gesetzesbegründung, noch während der Plenardebatte weiter spezifiziert.²⁸ Auch wird das „Vertrauen“ der Allgemeinheit als Maßstab nicht näher bestimmt.

Angesichts der zuweilen anzutreffenden Skepsis, die ein Wechsel aus der Politik in die Wirtschaft in der Bevölkerung evoziert, scheint damit die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Vertrauens der Allgemeinheit rasch und häufig gegeben – und die Gefahr zu begründen, dass der Tatbestand der Untersagungsverfügung zu konturlos geraten ist. Denn der Grundrechtseingriff ist dann ganz überwiegend vom Ermessen der Bundesregierung abhängig, die sich tatbestandlich sehr häufig auf § 6b Abs. 1 Nr. 2 BMinG-E stützen könnte.

Allein daraus folgt aber noch nicht zwingend das Verdikt der Verfassungswidrigkeit. Denn auch eine ungebundene Ermessensentscheidung ist bei Grundrechtsbeschränkungen insbesondere dann zulässig, wenn sich der Schutzzweck anders nicht erreichen ließe und untypische Einzelfälle erfasst werden müssen,²⁹ wovon angesichts des Anwendungsbereiches des Gesetzesentwurfes ausgegangen werden kann.

Sollte dies anders gesehen werden, ist fraglich, ob der offene Tatbestand des zweiten Regelbeispiels verfassungsgemäß ist und ergeben sich gewichtige Zweifel hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der Regelung des § 6b Abs. 1 Nr. 2 BMinG-E im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG.³⁰

Unklar scheint auf den ersten Zugriff weiterhin, wann eine Ausdehnung des partiellen Beschäftigungsverbots auf 18 Monate gerechtfertigt ist. Allerdings bieten die in der Gesetzesbegründung angeführten Beispiele einer schweren Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses³¹ hinreichende Anhaltspunkte, die durch die Praxis und

²⁸ Vgl. dazu auch die Kritik von *MdB Wawzyniak*, Plenarprotokoll 18/100, S. 9577.

²⁹ *Grzeszick* in Maunz/Dürig, GG, Stand 2014, Art. 20 Rn. 66 f.

³⁰ Vgl. zum Tätigkeitsverbot für Beamte *Günther*, DÖD 1989, 284, 290, der eine Anhebung der Tatbestandsvoraussetzungen dahingehend fordert, dass eine „dringende Besorgnis“, „hohe Wahrscheinlichkeit“ einer „erheblichen Beeinträchtigung“ der Dienstinteressen nötig werde.

³¹ Dazu Begründung zum Gesetzesentwurf, BT-Drs. 18/4630, S. 11: „z. B. besonders lange Amtsdauer mit unverändertem Aufgabenzuschnitt, enge Verflechtung von amtlicher und nachamtlicher Tätigkeit“.

Rechtsprechung weiter präzisiert werden können, sodass hierin kein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot zu sehen ist.

IV. Rechtsschutz

Der Gesetzesentwurf bietet dem Betroffenen auch ausreichend Rechtsschutzmöglichkeiten. Zwar wird während des Verfahrens – anders als im üblichen Verwaltungsverfahren – auf eine Anhörung verzichtet. Indes muss die Entscheidung der Bundesregierung begründet ergehen und erhält durch die ebenfalls zu veröffentliche Empfehlung des Gremiums zusätzliche Objektivität und Sachkunde. Gegen die Entscheidung der Bundesregierung kann sich der Betroffene schließlich vor dem Bundesverwaltungsgericht zur Wehr setzen.

V. Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts

Fraglich ist, ob die Zuweisung der erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes zulässig ist. Aufgrund des doppelten Ausnahmecharakters von § 50 VwGO, „nämlich zum einen im Verhältnis zu § 45 VwGO, der grundsätzlich das Verwaltungsgericht als sachlich zuständiges Gericht bestimmt, und zum anderen zu § 49 VwGO, wonach das Bundesverwaltungsgericht in erster Linie Rechtsmittelgericht ist“³² und zur Wahrung des föderalen Aufbaus des Gerichtswesens müssen hierfür entscheidende sachliche Gründe vorgebracht werden.³³

Zweifelhaft ist dabei, ob allein die Sachnähe zu den schon bisher von § 50 Abs. 1 Nr. 5 VwGO erfassten Fälle ausreicht. Dazu wird darauf verwiesen, dass auch im Falle von § 44a AbgG gegenwärtige beziehungsweise ehemalige Mitglieder eines Verfassungsorgans betroffen seien.³⁴ § 50 Abs. 1 VwGO entbehrt allerdings angesichts der Heterogenität der in ihm enthaltenen Tatbestände eines einheitlichen Anknüpfungspunktes für den Normzweck,³⁵ sodass ein bloßer Sachzusammenhang möglicherweise unzureichend ist. Zudem müsste gefragt werden, warum die Fälle des § 44 a AbgG dem BVerwG zugewiesen wurden.³⁶

Die vorstehend skizzierten Fragen können aber offen bleiben, da ein anderer ausreichender Grund besteht. § 50 VwGO verfolgt das Ziel, „Sachen dem BVerwG in erster Instanz zuzuweisen, die an Umfang, Bedeutung oder Auswirkungen über das Gebiet eines Landes hinausgehen, allgemeine oder grundsätzliche Bedeutung haben, aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses einer alsbaldigen Entscheidung bedürfen oder denen ein näherer

³² Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand Oktober 2014, § 50 Rn. 2.

³³ Scheidler, DVBl. 2011, 466 ff.

³⁴ Begründung zum Gesetzesentwurf, BT-Drs. 18/4630, S. 12; vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 18/4630, S. 14.

³⁵ Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand Oktober 2014, § 50 Rn. 3.

³⁶ Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 18/4630, S. 14.

Bezug zu einem einzelnen Bundesland überhaupt fehlt“.³⁷ Damit soll der „besonderen – auch politischen – Bedeutung der einschlägigen Streitigkeiten Rechnung“³⁸ getragen werden.

Ziel der durch den Gesetzesentwurf zugewiesenen Entscheidungen ist die „Sicherstellung der staatlichen Integrität und Loyalität, mithin die Bewahrung bedeutender Güter eines demokratischen Rechtsstaats.“³⁹ Da die Bundesregierung direkt betroffen ist, geht die Bedeutung dieser Fälle über das Gebiet eines Landes hinaus. Auch die bloße räumliche Verortung in Berlin kann keinen hinreichenden Bezug zu diesem Bundesland herstellen.⁴⁰

Ebenfalls ist eine schnelle Klärung vor dem Bundesverwaltungsgericht möglich. Dem kann nicht die Möglichkeit entgegengehalten werden, auch vor dem VG Berlin könne durch einstweiligen Rechtsschutz eine schnelle Klärung erlangt werden. Dies liegt bereits im Wesen des vorläufigen Rechtsschutzes und könnte daher regelmäßig gegen eine Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichtes in erster Instanz eingebracht werden.

Nicht durchschlagen kann zudem die Parallele zu Klagen einer Partei gegen die Geltendmachung von rechtswidrig erlangten oder nicht veröffentlichten Spenden durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 31c Abs. 1 PartG.⁴¹ Zum einen kann bezweifelt werden, ob diese Fälle von einer ähnlich weitreichenden politischen Brisanz sind. Vor allem aber kann angesichts des heterogenen Normzwecks kein Rückschluss von einer Fallgruppe auf andere vorgenommen werden. Schließlich könnte man anführen, dass die Verfahren nach § 31c Abs. 1 PartG wesentlich häufiger vorkommen und damit die Gefahr einer Überlastung des BVerwG immanent wäre.

Zwar sind erstinstanzliche Verfahren vor dem BVerwG die Ausnahmen und sollen dies aufgrund dessen primären Charakters als Rechtsmittelgericht auch bleiben. Insofern mag eine Skepsis hinsichtlich der Zuweisungen grundsätzlich nachvollziehbar sein.⁴² Der quantitative Verfahrensanstieg durch die Verfahren nach § 6b BMinG-E ist jedoch überschaubar. Es wird bereits aufgrund der Natur der Sache wenig relevante Fälle geben, in denen zudem nicht immer eine Untersagungsverfügung ausgesprochen wird, oder als letzte „Zündstufe“ Rechtsschutz gegen diese beantragt wird.⁴³

Diese Umstände rechtfertigen – auch im Interesse einer einheitlichen Rechtsprechung auf diesem Gebiet – eine Konzentration des Rechtsschutzes beim BVerwG.

³⁷ Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand Oktober 2014, § 50 Rn. 3; s. a. BVerwG NVwZ 2004, 722; BVerwGE 131, 274.

³⁸ Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 50 VwGO, Rn. 16.

³⁹ Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 18/4630, S. 16.

⁴⁰ So aber wohl Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 18/4630, S. 15.

⁴¹ Stellungnahme des Bundesrates, BT-Drs. 18/4630, S. 15.

⁴² Vgl. dazu auch die Kritik von Rennert, NWVBl. 2015, 41, 44.

⁴³ Vgl. auch Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 18/4630, S. 16.

C. Weitere Aspekte

I. Vergleichender Blick auf Regelungen und Praxis der Europäischen Kommission

Aufschluss über eventuelle rechtspolitische oder praktische Schwächen des Gesetzentwurfes kann die Regelung auf europäischer Ebene geben, die als Inspiration für das Konzept des vorliegenden Gesetzesentwurfs diene. Die Europäische Kommission sah sich nach dem von Kritik begleiteten Wechsel von Kommissaren in die Privatwirtschaft zum Handeln genötigt. Der bereits bestehende Art. 245 Abs. 2 AEUV statuierte zwar eine nachamtliche Pflicht, sich „bei der Annahme gewisser Tätigkeiten [...] ehrenhaft und zurückhaltend“ zu verhalten. Obwohl diese Verpflichtung mit erheblichen Sanktionen, beispielsweise durch die Aberkennung der Ruhegehaltsansprüche, belegt werden konnte, wurde sie von Kritikern als unzureichend angesehen.⁴⁴

Abhilfe sollte der Verhaltenskodex schaffen.⁴⁵ Nun müssen ehemalige Kommissionsmitglieder, die beabsichtigen, noch im selben Jahr eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen, die Kommission rechtzeitig davon in Kenntnis setzen. Diese prüft sodann, ob die Tätigkeit mit dem ehemaligen Ressort zusammenhängt und holt in diesem Fall eine Stellungnahme einer für diese Aufgabe ins Leben gerufenen Ethikkommission ein. Dann entscheidet die Kommission darüber, ob in der Aufnahme der beruflichen Tätigkeit ein Verstoß gegen Art. 245 Abs. 2 AEUV vorliegt. Flankiert wird dieser Mechanismus durch das ein 18-monatiges partielles Verbot von Werbe- und Lobbyarbeit bei der Kommission. Dies umfasst alle Fragen, für die das ehemalige Kommissionsmitglied während seiner Amtszeit zuständig war.

Ob die für die Europäische Kommission geltende einjährige Karenzzeit hinreichend ist, wird zum Teil angezweifelt.⁴⁶ Dazu wird angeführt, dass die Kommissionspraxis hinsichtlich der möglichen Verbote eine permissive Tendenz aufweise. Zudem bleibt es selbst im Fall eines ausgesprochenen Verbotes den ehemaligen Kommissionsmitgliedern unbenommen, das Jahr abzuwarten und danach ohne Beschränkungen in die Privatwirtschaft zu wechseln. Von der Möglichkeit, nach Ablauf eines Jahres eine vormalige „untersagte“ Tätigkeit aufzunehmen, werde auch reger Gebrauch gemacht.⁴⁷ Ob nach dieser Zeit die Beziehungen schon hinreichend abgekühlt sind, sei aber fraglich.⁴⁸

Aus diesen zum Teil vorgetragenen Bedenken folgt allerdings nicht ohne weiteres eine Untauglichkeit oder gar Rechtswidrigkeit des vorliegenden Gesetzentwurfs. Denn zum

⁴⁴ von Arnim, ZRP 2006, 46.

⁴⁵ Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, SEK (2004) 1487/2

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ <http://corporateeurope.org/blog/whatever-happened-mccreevy-verheugen-et-al>.

⁴⁸ Vgl. mit dem Beispiel des ehemaligen Kommissar McCreevy <http://www.policyreview.eu/conflict-of-interest-eu-still-not-tackling-the-revolving-door-of-officials/>; dazu auch ausführlich <http://corporateeurope.org/revolvingdoorwatch/cases/charlie-mccreevy>. Von besonderer medialer Kritik begleitet war der Wechsel des Ex-Kommissars Verheugen; Vgl. den Presseüberblick bei <http://alter-eu.org/verheugen-revolving-door-case-background-info>

einen ist der vorliegende Gesetzesentwurf deutlich strenger: Er erfasst auch ehrenamtliche Tätigkeiten; die Anzeigepflicht gilt für 18 Monate, nicht nur für 12 Monate; und die Anzeigepflicht entsteht bereits während der Amtszeit und nicht erst mit dem Ausscheiden aus dem Amt.

Zum anderen sind die vorstehenden kritischen Erwägungen vor allem politisch-bewertender Natur. In dieser Hinsicht ist zu beachten, dass dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zukommt, die einen erheblichen Handlungsspielraum begründet; die geplante Regelung liegt innerhalb dieses Spielraums.

Diese Überlegung greift auch mit Blick auf die sachlich grundsätzlich vergleichbare Regelung des § 69a BBG, der für Beamte eine Karenzzeit von 5 Jahren vorsieht. Selbst in diesem langen Zeitraum wird zwar überwiegend keine Verletzung der Berufsfreiheit gesehen. Indes legt die Norm eine sachliche Einschränkung fest, und zwar auf „eine Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit [...], die mit seiner dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht“. Die den vorliegenden Entwurf prägende kürzere Karenzzeit für ehemalige Regierungsmitglieder kann insoweit wegen ihres deutlich weiteren sachlichen Anwendungsbereiches als kohärente sowie hinreichend wirksame Regelung angesehen werden.

Die Regelungen des Entwurfs enthalten eine generelle Anzeigepflicht und erfassen damit prima facie alle nachamtlichen Tätigkeiten. Die Regelungen sind insoweit umfassend ausgerichtet, obwohl die meisten vergleichbaren Regelungen, wie auch der Verhaltenskodex der Europäischen Union auf Tätigkeiten beschränkt sind, die einen Bezug zur vorherigen Amtstätigkeit aufweisen. Dieser weite Einzugsbereich kann zum einen denjenigen entgegeng gehalten werden, die eine 3-⁴⁹ oder 5-jährige Zeitdauer verlangen,⁵⁰ um negative Wechselwirkungen weitestgehend ausschließen zu können. Zum anderen werden so Rechtsunsicherheiten vermieden bei der Frage, ob eine Anzeige zu erfolgen hat, denn oft wird schwierig festzustellen sein, wann ein hinreichender Bezug zur vorherigen Tätigkeit besteht. Darüber hinaus wird auch der „böse Schein“ hinreichend vermieden, der durchaus auch bei ehrenamtlichen Aktivitäten entstehen kann. Besteht kein Anlass einer Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses, so kann eine Prüfung durch die Bundesregierung konzise und schnell erfolgen, sodass die Beeinträchtigungen der Betroffenen im hinnehmbaren Rahmen bleiben. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Verflechtungen innerhalb der Regierung und der Außenwirkung von Regierungsmitgliedern

⁴⁹ Schmedes, ZParl 2009, 543, 559; So auch Stellungnahme von Müller, Ausschuss-Drs. 18(4)336 B, S. 2; für die Europäische Kommission vgl. nur <http://www.alter-eu.org/press-releases/2014/01/21/stop-2014-being-year-of-revolving-door>. Auf eine faktische Verlängerung der Karenzzeit läuft eine Regelung hinaus, wonach noch während der Laufzeit der Karenzzeit kein Arbeitsvertrag geschlossen werden darf, der sofort nach deren Beendigung in Kraft tritt. Dies schlägt Müller, Ausschuss-Drs. 18(4)336 B, S. 2 vor. Um diese zusätzliche „Sperrfrist“ verlängert sich im Ergebnis die Zeitperiode, in der die ehemaligen Regierungsmitglieder in ihrer Berufsfreiheit beeinträchtigt werden.

⁵⁰ von Arnim, ZRP 2006, 44, 46; ähnlich auch die Studie von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Transparency International „Korruption in Deutschland“, 2004, S. 113.

erscheint eine sachlich umfassende Anzeigepflicht daher angemessen, um den etwaigen Anschein von Wechselwirkungen hinreichend ausschließen zu können.⁵¹

II. Sanktionen

Zweifelhaft könnte weiter sein, ob die Abwesenheit einer expliziten Sanktion für Verstöße gegen die Anzeigepflicht oder gar die Unterlassungsverfügung rechtspolitisch sinnvoll ist. Ob öffentlicher Druck als Handlungsmotivation ausreichend ist, lässt sich pauschal nur sehr schwer beantworten, da dieser sich je nach den beteiligten Personen sowie der Art der ausgeübten Tätigkeit unterschiedlich auswirken kann.

In der Vergangenheit wurden zwar einige Wechsel auf nationaler und europäischer Ebene kritisch bewertet und medial zum Teil erheblich aufgearbeitet, ohne dass daraus die betroffenen Politiker unmittelbare Konsequenzen zogen. Daraus kann aber nicht gefolgert werden, dass nicht andere Politiker generalpräventiv von einem solchen Verhalten abgeschreckt wurden. Auch ist zu reflektieren, dass insbesondere verbrauchernahe oder sonst in der Öffentlichkeit stehende Unternehmen den möglichen Reputationsverlust fürchten müssen, sodass sich auch insoweit ein hinreichender Lenkungseffekt ergeben kann. Schließlich muss ein Bußgeld oder der Entzug des Übergangsgeldes nicht zwingend eine wirksamere Option darstellen.⁵² Häufig könnte sich es als finanziell lukrativere Option erweisen, die neue Tätigkeit dennoch aufzunehmen und sich „freizukaufen“.

Wie stark die Sanktion für einen Bruch des Verbotes ausgestaltet wird, obliegt letztlich in vielen Aspekten der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Denkbar wäre auch eine Kombination aus öffentlichem Druck und Bußgeldern. Der Vergleich zu den beamtenrechtlichen Vorschriften zeigt, dass dort ein Verstoß gegen die Untersagung ein Dienstvergehen darstellt,⁵³ welches in der Aberkennung oder Kürzung des Ruhegehalts resultieren kann.⁵⁴ Jedoch muss hierbei beachtet werden, dass der öffentliche Druck auf ehemalige Regierungsmitglieder regelmäßig wesentlich höher sein wird, sodass der vorliegende Entwurf durchaus angemessen erscheint.

⁵¹ Auch auf Ebene der Europäischen Kommission wird teilweise gefordert, eine Ausweitung zumindest auf alle Tätigkeit der Kommission, nicht nur des einzelnen Kommissars vorzunehmen, vgl. <http://www.alter-eu.org/press-releases/2014/01/21/stop-2014-being-year-of-revolving-door>.

⁵² Anders wohl Müller, Ausschuss-Drs. 18(4)336 B, S. 2: Dass das primäre Schutzziel des Gesetzes das Vertrauen der Bürger sei, mache eine rechtlich wirksame Sanktion nötig. Nur so könne dem „Rechtsempfinden der Bürger Rechnung tragen, die nicht selten aus nichtigeren Anlässen mit Strafen belegt werden.“ Dagegen lässt sich vorbringen, dass das bürgerliche Empfinden ein zweifelhafter Maßstab ist, da es sehr variabel und extrem schwer festzustellen sein wird. Zudem ist die Bemessung der Sanktionswürdigkeit von Vergehen gerade Sache des Gesetzgebers, dem in diesem Prozess eine Einschätzungsprärogative zukommt.

⁵³ Vgl. § 77 Abs. 2 Nr. 3 BBG

⁵⁴ Vgl. § 11, 12 BDG, dazu auch Baßlsperger, ZBR 2012, 1, 10.

III. Besetzung des beratenden Gremiums

Schließlich kann die Besetzung des beratenden Gremiums thematisiert werden. Die Anforderung, in der Vergangenheit Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen zu haben oder über Erfahrungen in einem wichtigen politischen Amt zu verfügen, ist weit gefasst und umfasst einen größeren Personenkreis.

Ein mögliches Argument gegen diese Besetzungsvoraussetzungen zeigt sich im Abgleich mit der Kritik an der Ethikkommission der Europäischen Kommission. Deren Besetzung wird zuweilen harsch kritisiert:⁵⁵ Da es sich aufgrund der geforderten Positionen und Erfahrungen um Personen handeln könnte, die der Drehtür-Problematik entweder selbst ausgesetzt gewesen sind, oder zumindest Berührungspunkte mit ihr gehabt haben, kann es nicht vollständig auszuschließen sein, dass diese Personen eine gewisse „Befangenheit“ bei der Bewertung der Konfliktlage aufweisen könnten.

Dieser Bewertung steht allerdings der Gewinn an Sachkenntnis gegenüber. Personen mit den vom Gesetzesentwurf verlangten Vorerfahrungen kennen meist zugleich die politische, als auch die privatwirtschaftliche Seite und können eine realistische Einschätzung über die möglichen Wechselwirkungen geben. Ihre Unabhängigkeit von Weisungen oder Druck jeglicher Art bietet zudem die Grundvoraussetzung für ihre nötige Neutralität. Auch wird der Entscheidungsprozess hinreichend öffentlich zugänglich und transparent⁵⁶ gemacht, da nach §6b Abs. 4 BMinG-E die Entscheidung der Bundesregierung über eine Untersagung unter Mitteilung der Empfehlung des beratenden Gremiums veröffentlicht wird.

Demgegenüber birgt der Vorschlag, anstatt hochrangiger Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft Experten für Ethik im öffentlichen Dienst, beispielsweise Wissenschaftler, eine Art Ethikrat bilden zu lassen, Nachteile, da dann Personen über Sachverhalte, die weitgehend außerhalb ihres eigenen Erfahrungshorizontes liegen, bewertend entscheiden müssen.

Insgesamt enthält der Gesetzesentwurf daher auch hinsichtlich der Besetzung des beratenden Gremiums abgewogene und gut vertretbare Regelungen.

⁵⁵ Kritisch wurde insbesondere der Fall von Michel Petite aufgenommen, der nach starker Kritik von NROs als Mitglied der Ethikkommission ersetzt wurde. Vgl. <http://corporateeurope.org/pressreleases/2013/12/ngos-welcome-replacement-controversial-michel-petite-commission-needs-far> und <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/decision.faces/en/52934/html.bookmark#hl11>.

⁵⁶ Zu diesen Forderungen auf der Ebene der EU vgl. auch http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/letter_to_barroso_on_coc_may_10_2011.pdf.

IV. Weiteres Völker- und Europarecht

Der Gesetzesentwurf verstößt auch nicht gegen Vorgaben des Europa- und Völkerrechts.

Zwar fordert Art. 12 Abs. 2 lit. e) des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption⁵⁷ die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zu treffen, die unter anderem darin bestehen können, „Interessenkonflikten dadurch vorzubeugen, dass die beruflichen Tätigkeiten ehemaliger Amtsträger oder die Beschäftigung von Amtsträgern durch den privaten Sektor im Anschluss an deren Ausscheiden aus dem Amt oder Eintritt in den Ruhestand in Fällen, in denen dies angebracht ist, und für einen angemessenen Zeitraum beschränkt werden, wenn diese Tätigkeiten oder diese Beschäftigung mit den Aufgaben, die diese Amtsträger in ihrer Amtszeit wahrgenommen oder überwacht haben, in unmittelbarem Zusammenhang stehen“.

Auch die Europäische Kommission sieht in ihrem aktuellen Korruptionsbekämpfungsbericht besonderen Handlungsbedarf in Deutschland bei den „im öffentlichen Sektor fehlenden Regelungen bei Interessenkonflikten nach Ausscheiden aus dem Amt“.⁵⁸

Hieraus lassen sich aber kaum konkrete, rechtlich bindende Vorgaben ableiten. Insbesondere, da sich der Gesetzesentwurf an das Leitbild der Kommission anlehnt und über dieses noch hinausgeht, dürften deren Anforderungen als erfüllt angesehen werden. Gleiches gilt für die Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, sodass ein Verstoß gegen diese Vorgaben nicht festgestellt werden kann. Letztlich geben die internationalen Vorgaben einen großen Spielraum, in dem der nationale Gesetzgeber sich mit dem vorliegenden Entwurf bewegt.

D. Bewertung des Gesetzesvorschlags und Empfehlung

„Die Mobilität von Arbeitskräften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist wichtig für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft und kann für beide Sektoren von großem Nutzen sein. Sie birgt jedoch möglicherweise das Risiko, dass ehemalige Amtsträger Informationen, in deren Besitz sie aufgrund ihrer früheren Funktionen gelangt sind, weitergeben, die nicht weitergegeben werden sollten, und dass ehemals im privaten Sektor beschäftigte Personen öffentliche Ämter wahrnehmen, die in Bezug auf ihren früheren Arbeitgeber zu Interessenkonflikten führen.“⁵⁹ So fasst die Europäische Kommission die Konfliktlage im Bereich der Drehtürproblematik zusammen.

⁵⁷ Die Ratifikation durch Deutschland erfolgte am 12.11.2014, das Inkrafttreten am 12.12.2014, vgl. BGBl. 2015 II S. 140.

⁵⁸ Korruptionsbekämpfungsbericht der Europäischen Kommission, COM(2014) 38 final, ANNEX 5, S. 10.

⁵⁹ Korruptionsbekämpfungsbericht der Europäischen Kommission, COM(2014) 38 final, ANNEX 5, S. 14.

Zu dieser Problematik sieht der Entwurf der Bundesregierung Regelungen vor, die einen angemessenen und gut vertretbaren Ausgleich zwischen den Interessen der betroffenen ehemaligen Regierungsmitglieder und denen der Öffentlichkeit an einem hinreichenden Schutz des Vertrauens in die Integrität der Exekutive darstellen. Der Entwurf bewegt sich im Rahmen des geltenden Völker- und Europarechts. Auch die Anforderungen des Verfassungsrechts werden im Ergebnis gewahrt.

Sollten dennoch Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit von Art. 6b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BMinG-E bestehen, wäre zu überlegen, die Anforderungen dieses Regelbeispiels konkreter zu formulieren oder auf dieses Regelbeispiel ganz zu verzichten. Darüber hinaus spricht auch rechtspolitisch für eine engere Fassung, dass damit nicht begründbare Ressentiments im Sinne eines Pauschal- oder Generalverdachts gegen Politiker, die auch außerhalb des politischen Bereichs beruflich Erfolg haben können, vorgebeugt werden kann.

Diese Überlegung sollte auch mit Blick auf die Forderungen nach weitergehenden generellen Regelungen, Evaluationen, Verboten und Sanktionen berücksichtigt werden. Entsprechende Mechanismen verringern nicht nur die grundsätzlich wünschenswerte Bereitschaft zu Wechseln aus verschiedensten Tätigkeiten in die Politik und umgekehrt. Zudem sind entsprechende generelle und umfassende Regelungen dazu geeignet, übermäßigen und pauschalen Vorbehalten gegenüber Politikern Vorschub zu leisten. Es wird sowohl die Attraktivität politischer Ämter als auch die generelle Akzeptanz von staatlichen Entscheidungen verringert, ohne dass die Notwendigkeit dieser Mechanismen und der mit ihnen verbundenen Nachteile hinreichend dargelegt ist. Im Ergebnis sind daher pauschale weitergehende Kontroll- und Verbotsregelungen nicht nur nicht geboten; sie sind sogar kontraproduktiv, da sie durch das unnötige Befördern von Vorbehalten gegenüber Politikern in Führungsämtern das legitime Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs, die Akzeptanz des parlamentarisch-repräsentativen Regierungssystems, beeinträchtigen.

Bernd Grzeszick