



Wortprotokoll der 50. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 15. Juni 2015, 14:00 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus
3.101 (Anhörungssaal)

Vorsitz: Wolfgang Bosbach, MdB

Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt 1

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundes-
ministergesetzes und des Gesetzes über die Rechts-
verhältnisse der Parlamentarischen Staatssekre-
täre**

BT-Drucksache 18/4630

Federführend:
Innenausschuss

Mitberatend:
Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Gutachtlich:
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:
Abg. Helmut Brandt [CDU/CSU]
Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]
Abg. Frank Tempel [DIE LINKE.]
Abg. Britta Habelmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	10
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	11
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	12
V. Anlagen	39

Anlage A

Stellungnahmen der Sachverständigen zur Öffentlichen Anhörung

Prof. Dr. Frank Bätge	18(4)336 A
Prof. Dr. Edda Müller	18(4)336 B
Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz	18(4)336 C
Prof. Dr.-Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge)	18(4)336 D
Timo Lange	18(4)336 E
Prof. Dr. Lothar Michael	18(4)336 F
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung	18(4)262



Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 15. Juni 2015, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Baumann, Günter		Albsteiger, Katrin	
Binniger, Clemens		Berghegger Dr., Andre	
Bosbach, Wolfgang		Brähmig, Klaus	
Brandt, Helmut		Fabritius Dr., Bernd	
Frieser, Michael		Feiler, Uwe	
Hellmuth, Jörg		Giousouf, Cemile	
Hoffmann (Dortmund), Thorsten		Gröhler, Klaus-Dieter	
Lindholz, Andrea		Hauer, Matthias	
Mayer (Altötting), Stephan		Heck Dr., Stefan	
Ostermann Dr., Tim		Liebing, Ingbert	
Schäfer (Saalstadt), Anita		Luczak Dr., Jan-Marco	
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Monstadt, Dietrich	
Steinbach, Erika		Seif, Detlef	
Veith, Oswin		Sensburg Dr., Patrick	
Warken, Nina		Strobl (Heilbronn), Thomas	
Wendt, Marian		Ullrich Dr., Volker	
Woltmann, Barbara		Wellenreuther, Ingo	
Zertik, Heinrich		Wittke, Oliver	

Stand: 12. Juni 2015
 Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



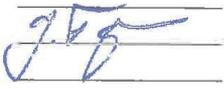
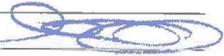
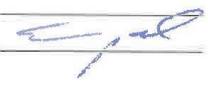
Tagungsbüro

Seite 2

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 15. Juni 2015, 14:00 Uhr

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
SPD		SPD	
Castellucci Dr., Lars		Fechner Dr., Johannes	
Fograscher, Gabriele		Gerster, Martin	
Grötsch, Uli		Heidenblut, Dirk	
Gunkel, Wolfgang		Högl Dr., Eva	
Kampmann, Christina		Juratovic, Josip	
Lischka, Burkhard		Kolbe, Daniela	
Mittag, Susanne		Lühmann, Kirsten	
Özdemir (Duisburg), Mahmut		Poschmann, Sabine	
Reichenbach, Gerold		Rix, Sönke	
Schmidt (Berlin), Matthias		Spinrath, Norbert	
Veit, Rüdiger		Yüksel, Gülistan	
DIE LINKE.		DIE LINKE.	
Jelpke, Ulla		Dagdelen, Sevim	
Korte, Jan		Hahn Dr., Andre	
Renner, Martina		Karawanskij, Susanna	
Tempel, Frank		Pau, Petra	
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Amtsberg, Luise		Haßelmann, Britta	
Beck (Köln), Volker		Künast, Renate	
Mihalic, Irene		Lazar, Monika	
Notz Dr., Konstantin von		Mutlu, Özcan	

Stand: 12. Juni 2015

Referat ZT 4-Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Off

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 15. Juni 2015, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
LECHLEITNER	SPD	
Harke Brandenburg	DIE LINKE	
Hech, Katja	B90/Grüne	
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339

**Bundesrat**

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts- bezeichnung
Baden-Württemberg	Delmotte		GRR in
Bayern	Höller		RD
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen			



Anwesenheitsliste für Abgeordnete mitberatender Ausschüsse
Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am Montag, 15. Juni 2015
Karenzzeiten

Name
(bitte in Druckschrift)

Unterschrift

WAWZYNIAK
BARLEY



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 15. Juni 2015, 14:00 Uhr

Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge)
Universität Heidelberg

Timo Lange
LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Berlin

Prof. Dr. Lothar Michael
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Kyrill Alexander Schwarz
Universität Würzburg

Prof. Dr. Frank Bätge
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Dormagen

Prof. Dr. Edda Müller
Transparency International Deutschland e. V., Berlin



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Prof. Dr. Frank Bätge	12, 14, 25, 27, 34, 36
Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Cambridge)	14, 16, 21, 27, 34, 36
Timo Lange	16, 24, 29, 33, 35
Prof. Dr. Lothar Michael	18, 28, 32, 37
Prof. Dr. Edda Müller	19, 23, 25, 27, 31, 35
<u>Abgeordnete</u>	
Stellv. Vors. Frank Tempel (DIE LINKE.)	12, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 30, 31, 32, 35, 37
BE Abg. Helmut Brandt (CDU/CSU)	20
BE Abg. Mahmut Özdemir (SPD)	26, 37
BE Abg. Halina Wawzyniak (DIE LINKE.)	24, 35
BE Abg. Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	30
<u>Bundesregierung</u>	
PSt Dr. Günter Krings	33



Nur zur dienstlichen Verwendung

Tagesordnungspunkt 1

Gesetzentwurf der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 18/4630

Ausschussdrucksachen: 18(4)262, 18(4)336 A - F

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich bin kein Hektiker, aber ich würde so langsam bitten... Der eine oder andere Abgeordnete ist ja schon erschienen. Es sind alle Fraktionen anwesend, die Sachverständigen haben Platz genommen. Ich bitte, dann auch die anderen Anwesenden langsam mit dem Fotografieren aufzuhören. Dann darf ich auch schon die heutige Sitzung beginnen, wir haben noch ein paar wichtige Sachen zu besprechen, deswegen fangen wir erstmal mit dem Anfang an. Es ist immerhin die 50. Sitzung des Innenausschusses, mein Name ist Frank Tempel, ich bin der stellvertretende Vorsitzende des Innenausschusses und werde die öffentliche Anhörung von Sachverständigen leiten. Es geht um den Entwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre“. Ich danke Ihnen, verehrte Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und des mitberatenden Ausschusses zu beantworten. Die Ergebnisse dieser Anhörung dienen dazu, dass die Vorlagen beraten werden können. Leider muss ich mitteilen, dass sich Prof. Dr. Kyrill-Alexander Schwarz heute Morgen entschuldigt, er ist erkrankt und kann nicht anwesend sein. Ich begrüße weiter alle anwesenden Gäste und Zuhörer. Begrüßen darf ich auch Herrn Staatssekretär Günter Krings für die Bundesregierung neben mir. Die Sitzung wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen. Wir hatten im Vorfeld schriftliche Stellungnahmen erbeten und für die eingegangenen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen. Sie sind den Mitgliedern des Innenausschusses und der mitberatenden Ausschüsse zugegangen und werden dem Protokoll der Sitzung beigelegt. Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur

öffentlichen Durchführung der Anhörung auch beinhaltet, dass die Stellungnahmen in der Gesamtdrucksache erfasst werden. Von der heutigen Anhörung wird ein Wortprotokoll per Bandabschrift gefertigt, welches Ihnen dann zur Korrektur übersandt wird. Im Anschreiben werden Ihnen auch die Details zur Behandlung mitgeteilt, wenn Sie Änderungswünsche haben. Die Gesamtdrucksache umfasst das Protokoll sowie die schriftlichen Stellungnahmen und wird ins Internet eingestellt. Einleitend bekommt jeder Sachverständige fünf Minuten Zeit, ich bitte Sie das so halbwegs einzuhalten, weil das sonst von der Fragezeit der Abgeordneten abgeht. Fünf Minuten zur Stellungnahme zum jeweiligen Sachverhalt und danach würden wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatter und Berichterstatterinnen der Fraktionen anfangen und dann auch eine weitere Runde für weitere Abgeordnete machen. Wobei ich jetzt schon bitte, dass die Fragesteller sehr konkret sagen, an wen ihre Frage gerichtet ist, damit das konkret von diesem Sachverständigen beantwortet werden kann und nicht immer die komplette Runde gemacht werden muss. Ich bitte auch darum, damit wir auch möglichst viele Abgeordnete an der Befragung teilnehmen lassen können, dass man nicht gleich in der ersten Berichterstatterrunde den kompletten Komplex von zehn, zwölf Fragen stellt. Es ist immer ein Nehmen und Geben, also auch „Luftlassen“ für weitere Abgeordnete, sodass wir gegebenenfalls zwei oder drei Runden schaffen. Entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich jetzt, damit wir keine Zeit verlieren, Herrn Prof. Dr. Frank Bätge von der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen um seine Eingangsstellungnahme bitten.

SV Prof. Dr. Frank Bätge (FH für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Dormagen): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, zunächst einmal ganz herzlichen Dank für die Einladung und die Möglichkeit hier vorzutragen zu dürfen. Ich habe Ihnen die schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung übersandt und möchte die wesentlichen Kernelemente hier nochmal kurz zusammenfassen. Vielleicht erlauben Sie mir zwei Vorbemerkungen: Die Frage der Karenzzeiten ist ein Frage, die im Grunde genommen jedes Parlament für sich beantworten muss. Wir haben unterschiedliche Regelungen. Teilweise gibt



Nur zur dienstlichen Verwendung

es in den Bundesländern schon Länder, die Karenzzeitregelungen eingeführt haben. Wie beispielsweise die Hansestadt Hamburg, die im Senatsgesetz eine Regelung diesbezüglich erlassen hat. Andere Bundesländer haben davon Abstand genommen, wie jüngst Nordrhein-Westfalen. Die Gründe sind vielfältig, auf die werden wir sicherlich im Laufe des Gespräches noch zu sprechen kommen. Es gibt auch Karenzzeiten bei Beamten und Soldaten, Beamtinnen und Soldatinnen und bei Mitgliedern der EU-Kommission, die teilweise in den Stellungnahmen auch rechtsvergleichend gewissermaßen aufgegriffen worden sind. Ich bin Jurist und habe die Thematik schwerpunktmäßig aus der verfassungsrechtlichen Schiene betrachtet. Mir ist aber bewusst, dass natürlich auch andere Gesichtspunkte dabei eine Rolle spielen. Zum Beispiel, dass man natürlich aufpassen muss, weiterhin gutgeeignetes Personal für Regierungsämter zu finden; dass man diese Ämter natürlich auch weiter attraktiv gestalten muss. Das sind politische Bewertungen, die ebenfalls Einfluss zu nehmen haben in die Gesamtbewertung des Gesetzentwurfes. Aus verfassungsrechtlicher Sicht habe ich das Thema unter zwei Facetten betrachtet: a) Gibt es ein verfassungsrechtliches Gebot zum Erlass von Karenzzeiten und b) Die noch interessantere Frage: „Steht dieser Gesetzentwurf mit der Verfassung im Einklang bzw. ist er in Einklang zu bringen?“ Aus meiner Sicht ist es so, dass ein verfassungsrechtliches Gebot hierzu nicht besteht, es also keine Pflicht oder keinen Zwang gibt, solche Karenzzeiten einzuführen. Es gibt im Grundgesetz eine Regelung, wonach Regierungsmitglieder während ihrer Tätigkeit kein Gewerbe oder Aufsichtsratsmandat ergreifen können. Das ist Art. 66 GG, der gilt aber nur für die aktive Regierungszeit und hat keine Nachwirkungen für die Zeit nach der Beendigung des Regierungsamtes. Man kann auch nicht die Karenzzeiten aus dem Beamtenrecht – es gibt für Ruhestandsbeamten Vorschriften, wonach diese innerhalb von fünf Jahren keine Tätigkeit ergreifen dürfen, die mit ihrer vorangegangenen Tätigkeit in Zusammenhang steht und wo es zu Interessenkonflikten kommen kann – aus Gleichbehandlungsgründen auf Minister oder Parlamentarische Staatssekretäre übertragen, da bezüglich des letzteren Personenkreises Sonderregelungen gelten. Das sind Regierungsmitglieder, die sich von ihrem rechtlichen Status und ihren Funktionen doch sehr erheblich von den übrigen Beamten und

Soldaten, Beamtinnen und Soldatinnen unterscheiden. Deswegen gibt es nach meinem Dafürhalten keine verfassungsrechtliche Pflicht ein solches Gesetz zu erlassen, aber selbstverständlich kann das Parlament in solche Überlegungen treten und die Bundesregierung hat ja auch einen entsprechenden Gesetzentwurf erlassen. Da stellt sich die Frage, ob der vorgelegte Gesetzentwurf mit dem Grundgesetz im Einklang steht. Nach meinem Dafürhalten ist das der Fall. Ich habe verschiedene Aspekte diesbezüglich einmal durchgeprüft. Man muss klar sagen, dass das ein Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen darstellt. Sie können innerhalb eines bestimmten Zeitraumes – 12 bis 18 Monate – keine berufliche Tätigkeit ergreifen, die das Vertrauen und die Integrität der Bundesregierung zerstören könnten. Dieses Tätigkeitsverbot stellt einen Eingriff in Grundrechte da. Sie haben eine Anzeigepflicht und unterliegen einem Tätigkeitsverbot, wenn die Bundesregierung aufgrund der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zu der Auffassung kommt, dass hier eine Interessenkollision zu befürchten ist. Aber es liegen im Ergebnis keine Grundrechtsverletzungen vor, weil die Eingriffe nach meinem Dafürhalten gerechtfertigt sind. Sie sind insbesondere verhältnismäßig und man muss dabei berücksichtigen, dass der Gesetzentwurf durchaus einem verfassungsrechtlich legitimen Ziel dient, was auch von der höchstrichterlichen Rechtsprechung anerkannt ist. Es geht um das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung, das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits Gelegenheit bei den Karenzzeiten für Beamte diese Regelungsziele als sehr wichtig und verfassungsrechtlich legitim darzustellen und einzuräumen, dass es dem Gesetzgeber möglich sein muss, Gefährdungen im Vorfeld bereits abzuschirmen. Und das ist auch das Ziel des Gesetzes und von daher dient es einem verfassungsrechtlich legitimen Zweck. Die Eignung sehe ich auch – Es ist ja so, dass eine Anzeigepflicht besteht und aufgrund der Anzeige kann es dann zu einem zeitlich vorübergehenden Verbot kommen, sodass diesbezüglich eine Gefährdung zeitlich befristet abgeschirmt werden kann. Ich schätze es so ein, dass es kein milderes gleichgeeignetes Mittel gibt. Einige Landesparlamente haben überlegt mit Selbstverpflichtungen zu arbeiten, allerdings ist eine gesetzliche Regelung möglicherweise auch



Nur zur dienstlichen Verwendung

für die Betroffenen besser, weil es einem Klarstellungsinteresse nachkommt. Ansonsten wird der Betroffene möglicherweise Gegenstand auch teilweise ungerechtfertigter Kritik. Wenn man einen klaren Maßstab hat, eine klare Entscheidungsgrundlage der Bundesregierung, die auch justizierbar ist, gegen die man vorgehen kann vor dem Bundesverwaltungsgericht, dann ist das sicherlich erforderlich und es ist besser geeignet, als eine bloße Selbstverpflichtung. Insgesamt halte ich die Regelung auch für angemessen. Wenn man mal die verschiedenen Gesichtspunkte abwägt – auf der einen Seite der Grundrechtseingriff allerdings nur zeitlich befristet, auf der anderen Seite die hohen Schutzgüter, die hier betroffen sind – kann man insgesamt davon ausgehen, dass die Regelung angemessen ist. Sie führt ja auch nicht in die wirtschaftlichen Ruin, da es ein Übergangsgeld gibt, was zur Verfügung steht, wenn man von einem Tätigkeitsverbot betroffen ist. Zu berücksichtigen ist auch, dass man sich hier eher im Bereich der Berufsausübungsbeschränkung und nicht im Bereich der Berufswahlbeschränkung bewegt, jedenfalls nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes. Denn es gibt kein komplettes Tätigkeitsverbot, sondern man kann teilweise Betätigungsverbote aussprechen. In der Gesamtabwägung der zeitlichen Befristung kann man nach meinem Dafürhalten sicherlich auch von einer Angemessenheit ausgehen. Auch rechtsvergleichend...

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich würde mal sagen, dass wir mit der Gesamtabwägung – ich habe jetzt schon vier Minuten draufgegeben ...

SV **Prof. Dr. Frank Bätge** (FH für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Dormagen): Entschuldigung! Dann komme ich sofort zum Ende.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): ...da muss ich jetzt ein bisschen... wie gesagt, den Abgeordneten ist es ja auch wichtig, nachher Fragen stellen zu dürfen.

SV **Prof. Dr. Frank Bätge** (FH für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Dormagen): Ich bitte um Entschuldigung. Also Endergebnis – ich war im Grunde genommen dann auch schon am Ende. Nach meinem Dafürhalten ist der Gesetzentwurf verfassungsgemäß. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann als nächstes Herr Prof. Dr. Grzeszick, wenn ich es richtig ausspreche.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Universität Heidelberg): Gut. Danke schön. Ja, ich versuche die Dinge zu erwähnen, die noch nicht so ausführlich erwähnt worden sind. Fünf Minuten sind wenig. Ich stimme im Wesentlichen dem aber zu, was Sie auch der schriftlichen Stellungnahme entnehmen können, weshalb ich darauf nicht nochmal eingehe. Ganz kurz eine Sache vorweg, die vieles im Verständnis erleichtert: Das Grundkonzept des Gesetzentwurfes ist ein ganz Interessantes. Es gibt eine sehr weite Anzeigepflicht, die alle Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erfasst. Das ist ganz wichtig, das heißt, das Gesetz zielt darauf, dass mögliche Transparenzinformationen umfassend erstmal erlangt werden auf Seiten der Regierung und dann anschließend eben geprüft wird, ob einzelne Tatbestände greifen. Dann hat man eine engere geführte tatbestandliche Prüfung, daran schließt die Möglichkeit an, ein partielles oder sachlich ganzes, auf jeden Fall zeitlich beschränktes Verbot, zu verhängen und dazu kommt das beratende Gremium. Das ist sozusagen der Aufbau, wir sehen also einen weiten Anteil auf der Seite, Informationen, dann eine immer weitere Verengung auch aus rechtsstaatlichen Gründen. Am Ende kommen eben möglicherweise partielle Verbote dazu. Das nur mal vorab, weil ich glaube, dass das nachher einige Sachen in der Diskussion präformiert. Zur Berufsfreiheit ist das Wesentliche gesagt worden, es ist im Ergebnis schon bemerkenswert, dass Berufstätigkeiten ausgeschlossen/untersagt werden. Es stehen aber einige Dinge auch auf der Gegenseite, eben das Ansehen der Regierung und damit die Funktionsfähigkeit der Staatsorgane. Mit Rücksicht darauf, dass hier Ermessensregelungen vorgesehen sind, partielle Verbote und ähnliches sowie die mögliche Verbotsdauer mit den maximal 18 Monaten schon spürbar sind, aber wohl noch nicht übermäßig in der Sache, komme ich auch dazu zu sagen, dass diese Regelung in Bezug auf die Berufsfreiheit angemessen und damit in der Sache verhältnismäßig ist. Rechtliche Problempunkte bleiben eigentlich zwei, über die man überhaupt diskutieren könnte: Das eine – aber im Ergebnis auch wohl rechtmäßig – ist die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts, die hier vorgesehen ist. Man



Nur zur dienstlichen Verwendung

kann überlegen, diese in Nähe zu den bereits vorhandenen Zuständigkeiten zu begründen. Man kann sie aber auch selbstständig begründen, weil es sozusagen um bündische Leitentscheidungen geht, die von Landesebene losgelöst sind und die eine Bedeutung haben, die dem Katalog in der Sache entspricht. Weshalb ich glaube, dass die Zuweisung zum Bundesverwaltungsgericht trotz der damit verbundenen Rechtswegverkürzung in der Sache auch rechtmäßig ist. Also ich denke, das ist in der Sache in Ordnung. Ein bisschen kritischer wird es in Bezug auf den Verbotstatbestand. Hier arbeitet das Gesetz damit, dass es eine Generalklausel enthält und dann zwei Regelbeispiele formuliert sind. Bei denen das erste sehr schön und sehr klar ist. Da geht es darum, dass Tätigkeiten erfasst sind, die in Nähe der Sachbereiche liegen, mit denen der ausscheidende Politiker sich befasst hat. Da geht es eben darum, dass in der Funktion erlangte Sachkenntnisse nicht in einer Art und Weise möglicherweise von außen weitergegeben werden können, die die Funktionsfähigkeit beeinträchtigt. Das ist klar konturiert, das ist deswegen im Ergebnis in Ordnung und relativ sachgerecht. Etwas problematischer ist das zweite Regelbeispiel, was davon ausgeht, dass die angestrebte Beschäftigung das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigen kann. Wir haben also eine sehr weite Formulierung mit einer Kann-Möglichkeit. Das heißt, es handelt sich eigentlich fast nur um eine Wiedergabe der Generalklausel und das ist eine relativ geringe Bestimmtheitsanforderung. Für eine Bewertung unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten kann der Vergleich mit der Rechtsprechung zu Artikel 12 GG hilfreich sein. Die sagt, dass die Bestimmtheit im Prinzip zu wahren ist, aber es gibt auch die Wendungen der Gerichtsbarkeit. Diese besagen, dass, wenn es vielgestaltige Sachverhalte gibt, die sich dynamisch entwickeln und die einzelnen Fälle sehr verschieden sein können, die gesetzliche Regelung relativ offen und unbestimmt sein muss. Vor allem dann, wenn es eine Ermessensregelung gibt, die auf der Sanktionsseite ein abgestuftes Instrumentarium beinhaltet. Das haben wir hier, weshalb ich glaube, dass bei einer harten juristischen Prüfung das Ganze tatsächlich wohl verfassungsgemäß wäre. Bei der rechtspolitischen Überlegung ist man ganz weise beraten, mit so einem sehr weiten Tatbestand anzutreten. Da kann man Zweifel haben, weil diese weiten Tatbestände

es mit sich bringen, das eigentlich so eine Art Generalverdacht immer mit insinuiert wird gegenüber wechselnden Politikern. Dass das, was man eigentlich möchte - das der Sachverstand von der freien Gesellschaft in die Politik und wieder zurück hin und her geht - damit tendenziell schon unter einen pauschaleren Verdacht gerät. Zudem ist die Sache nicht ganz vorhersehbar, in der Praxis wird sie vorhersehbarer werden. Die Fallzahlen dürften gering sein, das heißt die Konkretisierungsarbeit über die Zeit wird gering ausfallen, weshalb man hier rechtspolitisch überlegen könnte, das Ganze etwas enger zu fassen, etwas enger zu konturieren, um den eigentlichen Gesetzeszweck besser zu erreichen. Das an der Stelle dazu. Zwei Dinge noch kurz zu den Besonderheiten, die mir aufgefallen sind. Das eine ist die Beteiligung eines besonderen fachkundigen Gremiums, was aber nur beratende Funktion hat. Das zweite ist, dass wir ein Gesetz haben, das keine eigenständigen Sanktionen hat. Vielleicht zu der sogenannten Sanktionslosigkeit zuerst: Es scheint eigenartig zu sein, ein Verbot aufzustellen, was nicht mit eigenständigen Sanktionen belegt werden kann. Aber zum ersten: ganz so ist es nicht. Denn mit der Feststellung des Verbotes ist damit das Verbotensein der Tätigkeit verbunden, weshalb die Übernahme der Tätigkeit rechtswidrig ist und bleibt und damit von anderen Normen, die daran anknüpfen im Zivilrecht, im Strafrecht, partiell auch im öffentlichen Recht durchaus so gewertet werden kann. Deshalb zum Beispiel ist eine der Folge, dass der entsprechende Arbeits- oder Beratungsvertrag, der zugrunde liegt nach der Maßgabe von § 134 BGB keine Wirkung entfaltet und so weiter und so fort. Wir haben also rechtliche Sanktionen, das ist das eine. Das zweite, warum verzichtet der Gesetzgeber hier auf eigenständige Sanktionen? Das tut er, weil er darauf hofft, dass die eigentliche Sanktionswirkung eine ist, die in der Öffentlichkeit ansetzt. Und da kann man überlegen, ist das hinreichend effektiv oder gibt es Gründe dafür, dies anzunehmen, ja. Denn die erste Überlegung ist, dass es um Personen geht, die in der Öffentlichkeit stehen, arbeiten und funktionieren, sowohl mit ihrer politischen Seite als auch mit ihrer folgenden gemeinwohldienlichen und oder privatwirtschaftlichen Seite. Was ein sogenannter Lobbyvertreter „wert“ ist, der in der politischen Diskussion verbrannt ist, kann man sich relativ leicht vorstellen: er ist nicht mehr viel



Nur zur dienstlichen Verwendung

„wert“ und damit ist auch in den schwierigen, in den Grenzfällen diese Sanktion eine, die relativ intensiv wirkt. Und das kann man auch tatsächlich in der Praxis nachverfolgen, mit Blick auf die mögliche Vorläuferregelung, die bei der Europäischen Kommission eingegriffen hat. Hier gibt es ähnliches vergleichbares Material, eine ähnliche Regelung mit Feststellungen und dort wurde auch immer beklagt: nein, das wirkt ja nicht. Wenn man sich da ein paar Fälle anschaut, wie es funktioniert hat, da kann man sich zum Beispiel den Fall eines ehemaligen irischen EU-Kommissars für die Binnendienstleistungen herausuchen, der eigentlich ein relativ hartnäckiger Vertreter war. Dieser wollte relativ unmittelbar nach seiner Kommissarstätigkeit für eine Investitionsbank eine Tätigkeit aufnehmen, die er selber gründen wollte und die gerade mit den Derivaten handeln sollte, deren Liberalisierung er vorangeschoben hat. Also ein Fall, wo man sagen würde, da ist ein Geschmäcke dran. Ich komme aus Baden-Württemberg, also wo man das eben sagen würde. Und was die Kommission gemacht hat, war...

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich muss auch hier ein bisschen drängeln.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Universität Heidelberg): Ja, was die Kommission gemacht hat, war zu überlegen, ob sie die Tätigkeit untersagt. Und allein die Möglichkeit darüber nachzudenken, hat dazu geführt, dass dieser sehr hartnäckige Kommissar von dieser Berufstätigkeit Abstand genommen hat. Das heißt, allein die Möglichkeit einer Prüfung eines Verbotes einer Öffentlichkeitswirksamkeit führt auch dazu, dass selbst diese relativ hartnäckigen problematischen Fälle sich de facto diesem noch nicht ausgesprochenen Verbot unterwerfen können und deswegen hier hinreichend sensibel sind, weshalb ich glaube, dass dieses Gesetz mit dieser Sanktionsregelung in der Öffentlichkeit ganz gut beraten ist. Danke schön.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Bevor wir fortfahren: Ich möchte es nicht falsch verstanden haben, wir sind sehr dankbar dafür, dass die Sachverständigen uns mit wertvollen Angaben hier zur Seite stehen und wir etwas haben, dass wir dann auch beraten können neben unserem eigenen Wissen. Ich muss aber auf die Zeit achten, ich möchte nicht unhöflich erscheinen, ich muss

ein bisschen drängeln, weil sehr häufig haben wir dann das Problem, dass wir nach einer Beratungsrunde, einer Fragerunde einfach nicht mehr durchkommen und das ist dann auch nicht sehr hilfreich. Deswegen bitte ich mein Drängeln auch zu entschuldigen, wir fahren fort mit Herrn Timo Lange, bei dem ich mich auch dafür bedanken will, dass wir ein Gutachten bekommen haben und auch eine Unterschriftensammlung mit 42.695 Unterschriften. Diese wird ebenfalls einen hohen Stellenwert bei uns haben, sie ist den Berichterstattern und mir für den Vorsitz heute zur Verfügung gestellt worden. Die anderen Abgeordneten dann einfach beim Berichterstatter rüber gucken, auch das wird sicherlich Mitberatungsgegenstand sein. Herr Lange bitte.

SV **Timo Lange** (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Berlin): Ja, sehr geehrter Herr Vorsitzender Tempel, sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, auch von meiner Seite zunächst einmal vielen Dank für die Einladung und die Möglichkeit hier Stellung zu nehmen zu einem konkreten Gesetzesentwurf. Darüber freuen wir uns sehr von Seiten von LobbyControl, dass wir hier jetzt über einen tatsächlichen Gesetzesentwurf zum Thema Karenzzeiten für Minister/innen und Parlamentarische Staatssekretäre/Staatssekretärinnen diskutieren können. Das war ja eine lange, jahrelange Debatte über Einzelfälle, die in der Öffentlichkeit zum Teil heftig geführt wurde. Es war eine jahrelange Debatte um das Ob und Wie einer Karenzzeitregelung, insofern begrüße ich das sehr, dass wir inzwischen an diesem Punkt sind im parlamentarischen Verfahren. Wie Herr Tempel gerade schon erwähnte, haben wir hier fast 43.000 Menschen, die ihre Unterschrift dafür gegeben haben, dass es zu einer wirksamen Karenzzeitregelung kommt. Das zeigt einfach auch nochmal: Das ist ein Thema, das vielen Menschen wichtig ist. Viele Bürgerinnen und Bürger empören sich zu Recht über einzelne Seitenwechsel aus dem Amt, aus dem Ministeramt oder aus dem Staatssekretärsamt in Tätigkeiten bei Unternehmen oder Verbänden. Von daher nehmen Sie das bitte auch nochmal mit, dass das ein Thema ist, das in der Öffentlichkeit, was das Vertrauen in die Integrität der demokratischen Verfahren der Bundesregierung angeht, ein wichtiges Thema ist. Das ist auch in der Ziel-



Nur zur dienstlichen Verwendung

setzung des vorliegenden Gesetzentwurfs dargestellt, hier möchte ich auch sagen, diese Zielsetzung begrüße ich ausdrücklich. Ich möchte hier kurz Herrn de Maizière zitieren, der als federführend zuständiger Minister in der Plenardebatte dazu am 23. April 2015 gesagt hat: „Die Regelung dient zwei Zielen. Es soll bereits der Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Verwendungen oder durch die private Verwertung von Amtswissen nach dem Ausscheiden aus dem Amt verhindert werden“. Das entspricht im Wesentlichen der Formulierung wie sie auch im Gesetz steht. Der Berichterstatter der SPD-Fraktion, Herr Özdemir, hat das zu dem Thema auch nochmal etwas konkretisiert. Auch er spricht hier von zwei – oder Sie sprechen hier auch von zwei – Bereichen, zwei Zielsetzungen: „Erstens wir wollen Kenntnisse und Entscheidungsnetzwerke des Regierungsamtes schützen, die auf Kosten des Steuerzahlers erworben wurden und verhindern, dass diese zu einem wirtschaftlichen Gut werden.“ Das ist also schon mal eine Zielsetzung. Die zweite ist: „Wir wollen die betroffenen Regierungsmitglieder in die Lage versetzen, die angestrebte Tätigkeit über jeden Zweifel erhaben und frei von Vorwürfen einer Interessenverflechtung anzutreten. Wenn eine solche Verflechtung festgestellt wird, soll sie unterbunden werden“. Was heißt, wir haben hier diese beiden Aspekte – einmal soll eine voreingenommene Amtsführung verhindert werden oder zumindest erschwert werden durch eine Karenzzeitregelung, auf der anderen Seite soll auch gesagt werden, die auf Steuerzahlerkosten erworbenen Kontaktnetzwerke, auch Regierungskennnisse, auch die sind schützenswert. Jetzt stellt sich hier die Frage, reicht das Gesetz mit den vorgeschlagenen Maßnahmen aus, diese Ziele im ausreichenden Maße zu erreichen? Und da sehe ich eben doch noch erheblichen Nachbesserungsbedarf an einigen Punkten. Ich verweise auf die schriftliche Stellungnahme, möchte hier aber nochmal eingehen insbesondere auf den auch schon angesprochenen § 6 b Abs. 1, diese beiden Ziffern die dort stehen. Hier finde ich es sehr sinnvoll, dass eben nicht nur die enge Variante – also die Nr. 1 in der engen Fassung sozusagen: Karenzzeit dann, wenn ein Interessenkonflikt vorliegt, eine Interessenverflechtung – das nicht nur diese Angabe da drin steht. Sondern dass eben auch die, was die Bestimmtheit angeht, fragliche weite Klau-

sel drin steht, da sie tatsächlich der Bundesregierung und dem sie beratenden Gremium einen weiteren Spielraum gibt, um eben auch explizit zu prüfen, bei welchen Wechseln sich die Frage stellt „Wird dort jemand eingestellt aufgrund der im Regierungsamt erworbenen Netzwerke und des Regierungswissens?“. Wenn man hier sagt, es soll nicht zu einem wirtschaftlichen Gut werden, dann muss man auch als nächstes fragen, wer sind denn die Nachfrager, die dieses Gut nachfragen. Wir haben gerade im „Spiegel“ von dieser Woche eine große Titelgeschichte gesehen über das Engagement ehemaliger Spitzenpolitiker, die ihre Netzwerke laut „Spiegel“ benutzt haben, um gewisse Interessen zu befördern. Hier würden wir uns dementsprechend eigentlich bei dieser § 6 b Abs. 1 Ziffer 2 eine Konkretisierung wünschen und sagen, wenn man dieses Ziel so ernst meint, dann müsste man doch da eigentlich reinschreiben, dass solche Tätigkeiten, die eben zum vornehmlichen Inhalt haben, politische Interessen gegenüber der Bundesregierung oder dem Bundestag zu vertreten, gesondert bewertet werden und in die Entscheidung, in die Ermessensentscheidung miteinfließen. Ist das sozusagen eine Lobbytätigkeit oder ist das keine Lobbytätigkeit? Das würde hier dem Gremium mit obliegen aus meiner Sicht, zu entscheiden wie stark ist der Lobbytätigkeitsanteil. Bei einigen Tätigkeiten ist das sehr klar, bei anderen vielleicht nicht so. Wenn jemand in eine Lobbyagentur wechselt oder diese gründet, dann wäre das auch so ein Beispiel, was mit zu betrachten wäre. Das sind gerade die Fälle, die aus meiner Sicht regelmäßig für die größte Empörung in der Öffentlichkeit sorgen. Zumindest sollte man hier sagen, wenn man 12 oder 18 Monate als Ermessensspielraum hat, dass wenn es einen Interessenkonflikt gibt und in eine Lobbytätigkeit gewechselt wird, dass in diesen Fällen dann tatsächlich die 18 Monate ausgesprochen werden als Karenzzeit. Es gibt weitere Punkte, etwa zu den Anzeigefristen, die aus meiner Sicht auch klarer geregelt sein könnten. Meine Zeit läuft allerdings ab. Sodass ich hier nur kurz noch zum Schluss sagen würde, es wäre sinnvoll und es muss aus unserer Sicht klar sein, dass keine Tätigkeit aufgenommen wird, bevor das Gremium und die Bundesregierung eigentlich eine Entscheidung getroffen haben, ob es Untersagungsgründe gibt für diese Tätigkeit. Vielen Dank.



Nur zur dienstlichen Verwendung

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ja, also ausschließlich Ihre Redezeit läuft ab in der ersten Runde, aber ich glaube die Berichterstatter haben mitbekommen, wo noch interessante Fragen zu stellen wären. Als viertes setzt die Runde fort Herr Prof. Dr. Lothar Michael.

SV **Prof. Dr. Lothar Michael** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ja, vielen Dank Herr Vorsitzender. Ich darf mich auf ein paar wenige ergänzende Punkte beschränken. Ich selbst habe anschließend an die ersten beiden Stellungnahmen auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken im Ergebnis. Aber möchte auf zwei Problemfälle hinweisen, in denen es auf die Einzelheiten dieses Gesetzes ankommen wird. Nämlich einmal den Problemfall, dass wir es mit einem Grenzfall zu tun haben, nicht mit einem, in dem sozusagen die Integrität der Bundesregierung zum Greifen nah betroffen ist, sondern in dem wir Zweifel haben, ob eine Karenzzeit angemessen wäre. Und den zweiten Fall, den ich den argen Fall nennen möchte, in dem ein ehemaliges Regierungsmitglied sich durch allein politischen Druck nicht überzeugen lassen wird. Dass es solche Fälle gibt, ist ja auch letztlich der Anlass dafür, dass es überhaupt eine gesetzliche Regelung geben soll. Für diese Fälle habe ich insofern Bedenken gegen den Gesetzesentwurf. Der Gesetzgeber hat immense Spielräume, aber er gibt sie eben schlicht weiter und zwar im Wesentlichen an das Gremium der Bundesregierung, die die weiße Weste bekommen soll, aber den schwarzen Peter, das im Grenzfall zu entscheiden zu müssen, zugeschoben bekommt. Ich bin nicht sicher, ob das nicht dysfunktional zu dem Gesetzesziel ist, nämlich das Vertrauen in die Integrität der Regierung zu stärken. Wenn ich mir jetzt einen Grenzfall überlege, der von dem sehr weit gefassten Tatbestand noch so gerade eben umfasst ist und wo das Gremium, das ja nur beratend tätig ist, zu dem Ergebnis kommt, „Ja, eher würden wir empfehlen eine Karenzzeit auszusprechen“. Hier ist die Bundesregierung rechtlich verpflichtet, ihr Ermessen ausüben. „Ermessensnichtgebrauch“ wäre gerichtlich angreifbar. Sie kann nicht einfach sagen wir tun immer das, was das Gremium empfiehlt. Wenn sie ihr Ermessen ausübt, kann es auch dazu kommen, dass sie entgegen der Empfehlung des beratenden Gremiums zu dem Schluss kommt: „Wir wollen im

Ergebnis keine Karenzzeit“. Dann stünde die Regierung politisch am Pranger, sie muss sich dann dafür politisch rechtfertigen und sie kann dann ggf. auch gar nicht die Gründe offenlegen, weil das möglicherweise vertrauliche Gründe sind, die dahinter stehen. Deshalb würde ich selbst empfehlen, nicht der Regierung den schwarzen Peter zuzuschieben. Ich hielte es für besser, wenn ein parlamentarisches Gremium entscheiden würde anstelle der Bundesregierung selbst. Dann erledigt sich auch die Frage, wie man das externe Gremium bestellt. Im Entwurf halte ich es auch für unglücklich, dass die Bundesregierung selbst die Mitglieder bestellt. Das könnte man auch anders regeln und damit sich der Kritik nicht aussetzen, dass es da irgendwelche Zusammenhänge gibt. Man muss sich bewusst machen, dass mit der Bundesregierung die potenziell selbst Betroffenen entscheiden. Da kann es nachwirkende Loyalitäten geben, es kann auch nachwirkende Animositäten geben. Die Regelung greift für Fälle, in denen nur ein einzelnes Regierungsmitglied ausscheidet, aber auch für die Fälle eines Regierungswechsels. Sozusagen unter ganz unterschiedlichen Vorzeichen politischer Nähe oder Ferne ist gegebenenfalls diese Ermessensentscheidung zu treffen. Um sachfremden Erwägungen entgegenzuwirken, sollten Zuständigkeitszuweisungen Neutralitätsgesichtspunkte berücksichtigen. Das spricht dafür, dass man nicht der Regierung diese sehr unangenehme Aufgabe, mit der sie im Zweifelsfall mehr verlieren als gewinnen kann, überträgt. Ich habe noch ein paar technische Anmerkungen. Der Betroffene ist nur rechtlich verpflichtet, seine Absicht anzuzeigen, aber er ist nicht verpflichtet abzuwarten, bis die Bundesregierung oder das Gremium entscheidet. Das heißt also, der Betroffene könnte anzeigen und die Tätigkeit aufnehmen, bis sie untersagt wird. Ich würde dringend raten, die Regelung durch ein einstweiliges Tätigkeitsverbot zu ergänzen, das müsste man dann befristen, vielleicht drei Monate. Denn das Gesetz hat ja gerade den Sinn, einen wirksamen Mechanismus gegen denjenigen zu schaffen, der von einer Tätigkeit nicht aus Loyalität Abstand nimmt, sondern sie nur dann nicht antritt, wenn es ihm wirklich rechtlich verboten wird. Schließlich habe ich auch noch Schwierigkeiten mit dem Inhalt der Anzeige. Es ist nicht geregelt, was der Betroffene angeben muss, ob er Angaben, die vielleicht nur er machen kann über irgendwelche Verflechtungen,



Nur zur dienstlichen Verwendung

ob er die von sich aus machen kann. Damit das Gremium bzw. ein parlamentarisches Gremium darüber sachverständig entscheiden kann, würde ich den Betroffenen verpflichten, nicht nur die Tätigkeitsabsicht anzuzeigen, sondern die für die Entscheidung über die Karenzzeit relevanten Angaben zu machen – im Gesetzentwurf ist davon die Rede, dass man davon ausgeht, dass die Anzeige nur eine Stunde Arbeit macht und das ist weniger Zeit als man bräuchte, um die Angaben zu machen, die ich mir vorstelle. Der Entwurf bringt auch dadurch die Regierung unnötig in die missliche Lage, ihre Entscheidung unter suboptimalen Voraussetzungen treffen zu müssen. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann bedanke ich mich auch für diesen Vortrag und die Runde komplettiert Frau Prof. Dr. Edda Müller.

SV **Prof. Dr. Edda Müller** (Transparency International Deutschland e. V., Berlin): Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete, auch wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich spreche hier für Transparency International Deutschland. Wir begrüßen ausdrücklich den vorgelegten Gesetzentwurf und wir sehen darin einen Beitrag für die Verbesserung der politischen Kultur in unserem Land und danach bewerten wir auch die verschiedenen Regelungen. Wir halten es im Gegensatz zu der Stellungnahme, die wir eben gehört haben, für sehr positiv, dass der Gesetzentwurf zwei Versagungsgründe im § 6 b aufführt. Zum einen die Nähe der Tätigkeit des Ministers bzw. Staatssekretärs zur künftigen Tätigkeit, aber auch der Aspekt der möglichen Beeinträchtigung des Vertrauens der Bürger in die Integrität der Bundesregierung, das halten wir für einen ganz entscheidenden Gesichtspunkt. Wir halten es auch für gut, dass die Anzeigepflicht nicht erst nach dem Ausscheiden aus dem Amt beginnt, sondern bereits in dem Moment, so heißt es in § 6 a) Abs. 2 „wo bereits während des Amtes mit der Vorbereitung für die Aufnahme einer Beschäftigung begonnen wird oder eine solche Beschäftigung in Aussicht gestellt wird“. Das wird schwierig zu verifizieren sein, aber grundsätzlich halten wir diesen Aspekt für sehr wichtig. Für verbesserungsbedürftig halten wir im Gesetzentwurf vor allen Dingen folgende Regelung: Wir halten

die Karenzzeit von 12 Monaten bzw. in Ausnahmefällen 18 Monaten für zu kurz. Vor allen Dingen unter dem Aspekt Schaden für die politische Kultur abzuwenden und auch das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung zu stärken, ist der Aspekt der Dauer extrem wichtig. Denn nicht allein die Frage des Kontakts, der Kontaktmöglichkeiten im künftigen Amt spielen eine Rolle, sondern weil in der Ausübung des Amtes bereits dafür gesorgt werden muss, dass nicht später eventuelle Entscheidungen, die dem künftigen Arbeitgeber dienen könnten, belohnt werden. Deshalb ist die Länge der Karenzzeit ganz entscheidend. Je kürzer diese ist, umso leichter ist es möglich einen Zusammenhang herzustellen zwischen der Tätigkeit im Amt, den Möglichkeiten hier Entscheidungen zu treffen und der künftigen Position. Wir glauben auch, dass es notwendig ist, eine Regelung zu schaffen, die den künftigen Arbeitsvertrag - nicht nur die Aufnahme der Tätigkeit sondern auch den Abschluss eines Arbeitsvertrages - erst nach Ablauf der Karenzzeit und damit auch erst nach der Entscheidung der Gremien ansetzen lässt. Vorab wäre das nicht sinnvoll. Wir halten das Fehlen einer Sanktion bei Verletzung der Anzeigepflicht nicht für optimal. Auch wenn es möglicherweise rechtlich zur Nichtigkeit des Arbeitsvertrages käme, wäre eine klare Sanktion wichtig. Entscheidend ist hier wiederum das Empfinden der Bürger. In jedem anderen Fall, wo eine Anzeigepflicht verletzt wird, wird der Bürger mit Sanktionen zu rechnen haben. Hier ist das nicht so, weil man hier sich allein auf den Reputationsverlust als Mittel verlässt. Dieser ist sicherlich im Einzelfall wirksam. Es geht hier aber nicht nur um den Reputationsverlust eines einzelnen Politikers oder Politikerin, sondern es geht eben darum, das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung und damit auch in den Rechtsstaat beim Bürger zu schützen. Von daher glauben wir, dass eine Regelung im Gesetz notwendig ist. Eine Bemerkung zur Bedeutung des beratenden Gremiums: Wir sind hier anderer Meinung, als mein Kollege zur Rechten [Herr Prof. Dr. Michael]. Wir halten die Funktion dieses Gremiums für zentral wichtig, gerade im Hinblick auf die Ausgestaltung der Bewertung des Aspekts „Integrität der Bundesregierung“. Wir halten vor allen Dingen die Veröffentlichungspflicht nicht nur der Entscheidung, sondern auch der Begründung für das, was die Bundesregierung am Ende entscheidet, für eine



Nur zur dienstlichen Verwendung

ganz zentrale Aussage und wir glauben, dass der Bundesregierung damit nicht nur der schwarze Peter zugespielt wird. Sondern es soll das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung geschützt werden und von daher halten wir es für richtig, dass die Beratung in dieser Weise erfolgt. Wir halten es auch für richtig, dass bei der Auswahl der Personen, die in dem Gremium sind, dort Menschen berücksichtigt werden, – der Bundespräsident soll die im Einzelnen berufen – die Erfahrung im politischen Geschäft haben. Das halten wir schon für sinnvoll und es müssen Persönlichkeiten sein, die natürlich selber die Gefahr eines Reputationsverlustes zu befürchten haben. Sie dürfen also keine Nobodys sein, sondern sie müssen schon eine gewisse Bedeutung und ein Ansehen mitbringen in das Gremium, damit wir zu entsprechenden Entscheidungen kommen. Wir halten insgesamt angesichts der offenen Aspekte, vor allen Dingen was die Länge der Karenzzeit angeht, es für dringend erforderlich, dass in dem Gesetzentwurf eine verpflichtende Evaluierung vorgesehen wird. Dass der Gesetzentwurf die Regelung enthält, dass nach Ablauf der ersten Wahlperiode oder Benennungsperiode des Gremiums eine Evaluierung stattfindet. Dass die dann auch zu einem öffentlichen Bericht führt und nach einer Stellungnahme durch betroffene Kreise im Bundestag beraten wird und zu der Überprüfung führt, ob dieses Gesetz sein Ziel erreicht hat oder nicht. Das halten wir für dringend erforderlich. Ich hoffe, dass der Bundestag sich dazu entschließt. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann bedanke auch ich mich bei Ihnen nochmal stellvertretend auch für die anwesenden Ausschussmitglieder bei allen Sachverständigen für die dargelegten Argumente. Wir gehen jetzt in die Berichterstatterunde. Die Berichterstatterunde erfolgt bei uns traditionell nach dem Prinzip „Rede und Gegenrede“. Das heißt, wir beginnen mit der Unionsfraktion, dann die Fraktion DIE LINKE., SPD-Fraktion, Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Wie gesagt, direkt benennen an wen die Frage gerichtet ist, die Fragen werden danach direkt im Anschluss gegeben und dann kommt immer der nächste Berichterstatter dran. Dann der Kollege Brandt, bitte schön.

BE Abg. **Helmut Brandt** (CDU/CSU): Ja, Vorsitzender zunächst besten Dank. Ich möchte mich auch

bei den Sachverständigen ganz ausdrücklich bedanken für ihre Gutachten, für die Erstellung der Gutachten, auch für die ergänzenden Vorträge hier. Ich versuche mit einer Fragerunde auszukommen, da ich von keinem gehört habe, dass grundsätzlich verfassungsrechtliche Probleme an dem Gesetzentwurf bestünden. Es gibt Nuancen bei der Frage, wie es im Einzelnen auszugestalten ist und deshalb möchte ich an Herrn Prof. Dr. Grzeszick ein paar Fragen stellen, die er dann bitte ergänzt zudem, was Sie schriftlich schon vorgelegt haben und gerade eben ausgeführt haben, nochmal präzisieren sollten. Eben wurde angeregt, eine Frist einzuführen nach Anmeldung des Interesses bis zur Entscheidung des Gremiums, ob Sie das für notwendig und richtig halten. Also das mit dem Tag, wo man ankündigt, dass man eine Anschlussfähigkeit aufnehmen will, so eine Art Karenzzeit entsteht, wo man das eben dann auch nicht erst darf, bis entschieden ist und wie lange sollte diese dann womöglich sein? Kritisiert wurde auch von einigen, die fehlende Sanktionierung. Der leider erkrankte Herr Prof. Dr. Schwarz hat hierzu ausgeführt, dass er das sogar begrüßt aus den Gründen, die Sie ähnlich eben genannt haben, dass es keine Sanktionierung gibt. Würden Sie das genauso positiv einschätzen oder was spricht aus Ihrer Sicht noch gegen eine Sanktionierung? Ein zentraler Punkt scheint mir die Frage zu sein, einmal des beratenden Gremiums und der Frage der Entscheidung. Da würde ich gerne von Ihnen auf der Grundlage dessen, was hierzu von der Kollegin und den Kollegen gesagt worden ist, um den Sachverständigen eine Ergänzung wünschen. Dann die Frage der Evaluierung. Das ist für mich auch eine Frage, wie wir da möglicherweise im Gesetzgebungsverfahren nochmal drüber nachdenken sollten. Wenn Evaluierung, dann wäre für mich auch die Frage wichtig, wann/nach welchem Zeitablauf. Wenn man sich vorstellt, dass das Gesetz dann in diesem Jahr in Kraft tritt, das wird ja wohl ohne weiteres möglich sein, dann ist nicht mehr lange bis zum Ende dieser Legislaturperiode. Deshalb müsste man überlegen – ich weiß nicht, ob ich Sie richtig verstanden habe, Frau Prof. Dr. Müller, dass man es nach einer der nächsten Legislaturperiode dann machen sollte, weil dann auch zu erwarten ist, dass überhaupt Fälle eingetreten sind, die es dann zu beurteilen galt – da würde ich Sie dann auch nochmal bitten. Und letzter Punkt, was hier auch von Herrn Lange ins



Nur zur dienstlichen Verwendung

Feld geführt worden ist, die Frage der Lobbytätigkeit. Dass die bei den beiden Beispielen, die in § 6 genannt worden sind, noch präzisiert werden könnten oder sollten. Frage: „Können oder sollen nach Ihrer Auffassung hier noch weitere Aufzählungen von Regelbeispielen unter anderem eben auch die Lobbytätigkeit mit aufgenommen werden“?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann gleich in die Beantwortung einsteigen.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Universität Heidelberg): Gut, vielleicht kann ich jetzt nicht die anfänglichen fünf Minuten einhalten, weil ich glaube, es waren fünf Fragen und zu zweien muss ich ein kleines bisschen länger ausholen, ich bitte soweit um Verständnis und versuche dann die anderen ein bisschen zu kürzen. Als erstes war die Frage, wie es denn aussieht, ob man eine Zwischenregelung trifft, für den Fall, dass der Antrag gestellt wurde, also mitgeteilt wurde und das Verfahren auf die Prüfung noch nicht beendet ist. Das Ergebnis vorweg: Ich glaube, eine eigenständige Regelung ist nicht nötig in der Sache. Zum einen liegt das daran, dass die Anzeigepflicht ja anders als die auf der europäischen Ebene bereits schon dann greift, wenn jemand im Amt überlegt, derartige Beschäftigungsverhältnisse auszuhandeln. Das heißt, vor Vertragsschluss mit der Aufnahme und eben im derzeitigen Amt und solange das Amt läuft, gelten die allgemeinen Regelungen der Unvereinbarkeit. Wir haben dann kein Problem, wir haben keine Lücke. Das Verfahren selber, das Prüfverfahren durch das Gremium, die Entscheidung nach Wirkung der Bundesregierung scheint mir jetzt trotz der Ermessenserwägung, die aber vor allem politischer Natur sind, rechtlich tatsächlich nicht so komplex, als das dies nicht in angemessener Zeit erledigt werden kann. Das heißt, ich vermute wir haben eh sehr geringe potenzielle Fallzahlen, die meisten Anwendungsfälle werden in dem Bereich spielen, bei dem diese Regelung im Ergebnis gar nicht greifen würde. Also da sehe ich keine Notwendigkeit, eben weil die Mitteilungspflicht schon so sehr früh greift. Also das ist der eine Punkt. Der zweite Punkt: Es bringt eine sogar vorläufige Verbots- oder Sanktionsregelung mehr. Es führt dann zum zweiten Aspekt: der Sanktionsdebatte. Da würde ich sagen, da kommt es eben drauf an, wie diese Regelungen funktionieren. Wir

haben gerade gehört, dass doch recht viele, der mit den Themen sich schon länger Beschäftigten der Meinung sind, dass eine weitere eigenständige förmliche Sanktion nicht nötig ist. Denn der hauptsächliche Sanktionsmechanismus ist der, dass jemand etwas tut, was vom Recht als verboten angesehen wird, was geprüft wird, was in der Öffentlichkeit steht und nachher als konkret falsch oder richtig eben, entschieden wird. Und da dies, es gibt ja auch Fälle bei denen das eben schon funktioniert hat, da dies wirkt, sehe ich da auch keine Notwendigkeit in der Zwischenzeit eine eigenständige Regelung hier aufzunehmen. Die öffentliche Diskussion ist da. Wenn die Prüfung läuft und das jemand ohne dass man das definitiv entschieden hat, die Tätigkeit schon aufnimmt, dann ist jedem auch klar, dass das ein Vorgang ist, der auf jeden Fall ähnlich zu bewerten ist und dementsprechend greift auch da diese Sanktion. Die im Übrigen, glaube ich, auch deswegen ganz wirksam ist, weil man nur die Einzelfälle wahrnimmt, die immer spektakulär sind. Die wenigen, die sich wirklich grob daneben benehmen, die in den Graubereich hineingehen. Die große Anzahl derjenigen, die vielleicht in Versuchung geführt wurden, aber der Versuchung widerstanden haben, die tauchen nirgendwo auf, über die kann man keine Presse schreiben. Der Artikel „Jemand hat überlegt, eine beratende Tätigkeit zu machen, aber davon Abstand genommen...“ klar kommt das nicht in die Zeitung. Man spricht strafrechtlich genommen von Generalprävention, das ist ein Dunkelbereich, das ist aber wohl der größte Bereich, wenn man denkt, wie viele Wechsel tatsächlich ohne Probleme laufen oder eben erst gar nicht stattfinden. Nur um das mal abzugleichen, wenn wir wirklich über Wirkung und Regelungswirkung des Gesetzes hier sprechen. Ich glaube deswegen, aber das ist ja schon mehrfach zur Sprache gekommen, ist diese Sanktion, die hier vorgesehen ist, eine adäquate für den Sachbereich und funktioniert wohl ganz gut. Zum beratenden Gremium: An der Stelle muss ich ein bisschen tiefer einsteigen – die Probleme. Wir haben gesehen, wir haben einen Sachbereich, der tatsächlich Eigenheiten aufweist und es gibt gute Gründe die Entscheidung nicht allein der Regierung zu überlassen, dass die sozusagen aus eigenem Sachverstand das macht, sondern Leute mithineinzunehmen, das Ganze eben ein bisschen relativ unabhängig zu organisieren. Es wird gesagt, dysfunktionale Effekte



Nur zur dienstlichen Verwendung

seien da und es sei besser, dass in ein parlamentarisches Gremium zu schieben. Bei den dysfunktionalen Effekten bin ich mir nicht so sicher, ob diese so groß sind. Schauen wir mal drauf. Da steht, dass das Einräumen von Ermessen die grundrechtliche Freiheit nur scheinbar schützt, zugleich ist aber auch klar, die Regierung muss eine eigenständige Ermessensentscheidung nachher fällen, sie ist voll justiziabel. Ich kann da mit Verlaub keine ganz große Beeinträchtigung sehen. Der zweite Punkt: Scheinbar demokratische Legitimation. Wir haben Fälle auf der Ebene der EU, wo die Kommission anders entschieden hat, als das dort beratende Gremium, die Ethikkommission. Also da scheint das demokratisch legitimierte Organ durchaus willens und mutig zu sein, eine andere Sachentscheidung zu treffen unabhängig von der Frage der sachlichen Richtigkeit. Also auch insoweit sehe ich da kein ganz großes Problem. Der dritte Effekt: Entlastung der Regierung und in schwierigen Fällen wird die Regierung durch das Gremium nicht entlastet. Der erste Punkt wurde ja schon aufgeführt. Gerade in den schwierigen Fällen ist es gut, dass die Regierung nicht entlastet wird, weil sie trägt die Entscheidungsverantwortung, rechtlich und auch nachher politisch muss sie sich dafür verantworten. Das ist Teil des Sanktionsmechanismus, deswegen finde ich das eigentlich sehr sachadäquat. An der Stelle die Alternative – wie sehe es aus, wenn man in ein parlamentarisches Gremium, einen Ausschuss hineingehen würde und die meisten Ausschüsse arbeiten sicher sehr gut und sachbezogen wie man jetzt gerade wieder erlebt. Es gibt aber gelegentlich Effekte, in denen Ausschüsse dazu verwendet werden, politisch instrumentalisiert zu werden und Skandalisierung voranzutreiben, auch sehr stark zu politisieren. Man stelle sich vor, die Regierung entscheidet in einem Ausschuss vertreten durch ihre Mitglieder mit knapper Mehrheit „Nein es wird etwas nicht verboten“, das wird ein Verfahren sein, was ganz sicher in dem Fall nicht zu anderen Effekten führt, als das was in einem Sachverständigengremium passiert. Ganz im Gegenteil, da wird sozusagen die Skandalisierung vielleicht noch mehr angeheizt und noch mehr vorangetrieben. Deswegen sehe ich in der Alternative des parlamentarischen Gremiums tatsächlich keinen Vorteil, der zu erzielen ist, vielleicht sogar eher einen Nachteil. Der Anreiz könnte da größer sein, sozu-

sagen die Gelegenheit zu ergreifen und den politisch anders Gesinnten nebenher doch etwas ins schlechtere Licht zu stellen, auch wenn das in der Sache nicht unbedingt angebracht ist. Da sehe ich die Probleme nicht so groß im beratenden Gremium, umgekehrt die Alternative ist auch nicht besser, sondern angesichts der politischen Dynamik, die da drin steckt, vielleicht ist es sogar die schlechtere Alternative. Zur Evaluierung: Da kann man sicher drüber nachdenken. Die Frage ist aber zunächst „Was ist das genaue Kriterium der Evaluation?“ – ob das Gesetz funktioniert oder nicht da wird es sehr schwierig sein. Die Zahlen, in denen es funktioniert, darüber haben wir keine Tatbestandsaufnahme, keine rechtssoziologische Studie, die Fallzahlen sind gering. Die Ausreißer mögen nicht aussagekräftig sein für das Allgemeine. „Wer soll evaluieren?“ – Gremium, Verfahren, Personen, Auswahl – muss man auch überlegen. Im Ergebnis wird es sowas ähnliches sein, wie das Sachverständigengremium, da haben wir also eine Doppelung, ein Gremium über ein Gremium, ob das so viel besser wird, weiß ich nicht. Drittes Problem: Hinreichende Fallzahlen, wenn man mal zurückgeht, so die Wechsel die pro Jahr anstehen, das ist eine einstellige Zahl, kann man das wirklich als valides Kriterium eben nehmen für eine Evaluation? Und dann im Ergebnis, was ist der Mehrwert dieser Evaluation gegenüber einer allgemeinen Verfolgung derartiger Gesetze durch die Parlamentarier selber, durch die Fraktionen und durch die Sachverständigen, die ohnehin darin sind von Seiten der Juristerei, der Politologie und von anderen Ebenen? Da sehe ich hier, ehrlich gesagt keinen allzu großen Mehrwert, weshalb ich glaube, da kann man auch drauf vertrauen. Sollte sich denn da ergeben nach einiger Zeit oder nach der ersten Legislaturperiode oder Anwendungsperiode, dass das Gesetz dysfunktional ist, kann man durchaus nachbessern an verschiedenen Ebenen. Aber das eine Evaluierung hier zwingend einen Mehrwert erbringt, das ist für mich wie gesagt nicht so ganz unbedingt zu sehen. Letzter Punkt, letzte Frage: Lobbytätigkeit. Vielleicht im Hintergrund die Regelung auf der Ebene der Europäischen Union: Da gibt es ein recht generelles Verbot für Lobbytätigkeit, was auch über 18 Monate gilt. Das kann vielleicht so bisschen der anregende Punkt sein. Haben wir damit Dinge erreicht, die verschiedene Sachverständige hier in Bezug auf § 6 Abs. 1 b) Nr. 2 sozusagen sensibel gemacht haben? Erste



Nur zur dienstlichen Verwendung

Frage – Wäre diese Regelung dann bestimmter? Das wird schwer sein, wenn wir eine Regelung haben, die tatsächlich alle Lobbytätigkeiten in ihrer Facettenvielfalt aufgreifen möchte, muss die Regelung den Tatbestand nach ähnlich allgemein bestimmt sein, wie sie jetzt geraten ist. Das heißt, die Probleme der Bestimmtheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechtsintensität, die werden dadurch in der Sache nicht weiter sozusagen begrenzt. Wir haben das Feld ein bisschen verschoben, aber nicht weiter eingegrenzt. Zweiter Grund – Ist das denn hier ein Tatbestand, der es überhaupt rechtfertigt generell eine solch speziell oder den Versuch einer so speziell zugeschnittenen Regelungen eben hier hinein zu nehmen? Wenn man das mit der ersten Alternative vergleicht, des gleichen sachlichen Zuschnittes, des gleichen sachlichen Regelungsbereiches sieht man, hier geht es eher um allgemeine Näheverhältnisse. Das heißt, der Bereich, in dem jemand, der früher Politiker war, versucht durch seine persönlichen Kontakte vielleicht ein etwas offeneres Ohr zu finden in diesem Bereich. Kann diese Regelung dann tatsächlich hier hinreichend greifen? Da muss man einen Schritt weiter gehen und sagen, sie könnte es vielleicht, aber dann müsste man eigentlich einen deutlich längerfristiges Verbot hier aufstellen, was zeitlich so lange greifen müsste, wie der Politiker Bekannte hat. Und dann kommen wir in den Bereich hinein, da muss man sagen, naja dann haben wir aber eine Generalverdachtsstrafe, die im Ergebnis auf ein wirkliches partielles Berufsverbot hinausläuft und das ist relativ klar mit Art. 12 GG so nicht zu vereinbaren. Wir brauchen schon belastbarere Anhaltspunkte, nicht allgemein politische Näheverhältnisse oder Bekanntheitsgrad um das Ergebnis verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Das heißt, bestimmter wird es nicht, macht man es enger und oder vor allem länger und schärfer, kommen wir in verfassungsrechtliche Problemlagen hinein. Ich glaube deswegen, ist man auch mit der Länge hier beraten und die Europäische Kommission macht es im Ergebnis mit dem Tatbestand für 18 Monate. Es gibt vergleichbare Regelungen in den Vereinigten Staaten, die differenziert danach ob jemand Kongressmitglied oder Senator ist, die liegen zwischen ein und zwei Jahren. Ich denke, in der Sache haben wir mit dem Generaltatbestand und den möglichen Verbostmengen ein hinreichendes Reaktionsinstrumentarium. Das fügt sich in den Rahmen ganz gut ein.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Damit sind hier alle fünf Fragen ...

SV **Prof. Dr. Edda Müller** (Transparency International Deutschland e. V., Berlin): Sie hatten an mich die Frage gestellt zur Evaluierung, zum Zeitpunkt. Der Zeitpunkt ist aus meiner Sicht abhängig nicht von einer juristischen Bewertung, sondern von der Bewertung des politischen Prozesses. Im politischen Prozess ist es wichtig, dass bestimmte Themen automatisch auf die Tagesordnung kommen. Deshalb würde ich vorschlagen, dass die Evaluierung rechtlich in einem Zeitraum nach Beendigung der Legislaturperiode von zwei Jahren – also Legislaturperiode plus zwei Jahre – das dann geprüft wird, wie die Fälle sind. Man wird erst dann feststellen, ob es wenige oder viele Fälle gegeben hat, wie die ausgegangen sind, wie die Empfehlungen des beratenden Gremiums aussehen und dann wird man den Zweck des Gesetzes, den wir primär nicht sehen in der Frage der Kontakte, die ein Politiker hat - ich sage jetzt mal etwas ungeschützt, niemand ist so wenig machtvoll wie ein Politiker, der sein Amt verloren hat. Das heißt, es kommt entscheidend darauf an, inwieweit Politiker während ihrer Amtszeit Entscheidungen treffen, die dazu führen, dass sie danach interessante und gut dotierte Beschäftigungsmöglichkeiten bekommen. Das ist ein wesentlich wichtigerer Gesichtspunkt, als der, dass ein Politiker da irgendwie gute Kontakte hat. Die hat er nach dem Ausscheiden aus dem Amt - schon gar nicht wenn die Regierung ihre Mehrheiten wechselt – im Prinzip nicht mehr. Deshalb nochmal Zeitraum „Ende der Legislaturperiode plus zwei Jahre“ wäre aus unserer Sicht zweckmäßig. Dann kommt es entscheidend darauf an, dass dieser Bericht veröffentlicht wird. Er wird von der zuständigen Stelle innerhalb der Bundesregierung in Auftrag gegeben. Wir wissen noch nicht, ich habe jedenfalls davon nichts gehört, wer die zuständige Stelle ist, ob das das Kanzleramt ist oder ob das das Bundesinnenministerium ist. Um dann wahrscheinlich durch einen Ausschreibungsprozess an ein einschlägiges wissenschaftliches Institut vergeben zu werden, das diese Evaluierung durchführt. Dieser Evaluierungsbericht sollte öffentlich gemacht werden, er sollte Stellungnahmen – das hatte ich vorhin gesagt – von den betroffenen oder interessierten Kreisen enthalten und dann zu einer politischen Debatte führen. Das ist die Vorstellung, die wir



Nur zur dienstlichen Verwendung

dazu haben.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Der Kollege Brandt hat jetzt nicht protestiert, eine direkte gestellte Frage war da gar nicht, aber ich habe das Einverständnis vorausgesetzt. Dann setzt die Berichterstatterunde die Kollegin Wawzyniak fort.

BE Abg. **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Ja, ich habe nachher vier Fragen. Ich will vorab sagen, dass ich ausgesprochen dankbar bin, dass wir mal mit Experten nicht darüber reden müssen, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist. Das ist ja sonst, das was wir hier häufig diskutieren. Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass es nicht verfassungswidrig ist und das ist schon einmal ein guter Punkt. Das zweite, ich will das nochmal ein bisschen einordnen: Ich glaube, wir haben alle ein Interesse daran, dass das klassische Berufspolitikertum vermieden wird. Da auch Berufspolitikertum durchaus eine Gefahr für den Parlamentarismus darstellt und diese Gefahr müssen wir in Übereinstimmung damit bringen, dass die Interessen, die man in einem Amt vertritt, nämlich die Interessen der Gesamtbevölkerung, nicht zum Vorteil genutzt werden, indem man die Seiten wechselt. Das ist glaube ich die Schwierigkeit, die wir hier haben und wo wir eine Balance herstellen müssen. Ich will drittens sagen, dass mich der Hinweis auf die Sanktionen über das BGB nicht überzeugt hat. Ich glaube, wir alle wissen, dass ein BGB-Streit ein Parteienstreit ist und die Nichtigkeit eines Arbeitsverhältnisses muss dann vor Gericht schon mal irgendwie auch irgendjemand beantragen festzustellen. Also insofern will ich nur nochmal eine Lanze dafür brechen, dass das vielleicht nicht ganz so einfach ist. Jetzt habe ich zwei Fragen an Herrn Lange, eine an Frau Prof. Dr. Müller und zwei an Herrn Prof. Dr. Bätge, es sind also fünf, aber ich hoffe, wir kriegen das hin. Von Herrn Lange würde ich gerne wissen, was sie von dem Vorschlag von Herrn Prof. Dr. Michael halten, der mir jetzt sehr spannend und interessant vorkam, nämlich entweder dieses Gremium aus Parlamentariern zusammensetzen oder über das Parlament wählen zu lassen. Er erscheint mir deshalb spannend, weil wir derzeit die Situation haben, dass der Bundestag zwar ein Gesetz beschließt, danach aber die Abgeordneten raus sind aus der

Nummer. Von Frau Müller hätte ich gerne beantwortet, Sie haben sich ja für eine längere Karenzzeit ausgesprochen, da würde ich gerne wissen, wie Sie das mit Übergangsgeld regeln wollen. Wir haben ja die Situation, dass nach § 14 Abs. 2 Bundesministergesetz mindestens sechs Monate maximal zwei Jahre Übergangsgeld gewährt wird und da würde mich schon interessieren, wie Sie das, wenn Sie eine längere Karenzzeit fordern, wie Sie das mit dem Übergangsgeld regeln würden. An Herrn Prof. Dr. Bätge hätte ich zwei Fragen. Die erste ist, ich bleibe mal beim Übergangsgeld. In § 6 d heißt es derzeit, dass das Übergangsgeld für die Dauer der Untersagung gewährt wird. Wenn wir mal den hypothetischen Fall annehmen, dass ein Minister nach acht Monaten aus dem Amt scheidet, aber für zwölf Monate eine Untersagung bekommt, eine Tätigkeit aufzunehmen, hätte er nach der derzeitigen Regelung Anspruch auf acht Monate Übergangsgeld wenn er ausscheidet. Wenn er sich aber einen Job sucht, der ihm untersagt wird, kriegt er zwölf Monate Übergangsgeld. Ist das nicht nach der Regelung, so wie sie aufgeschrieben wird ein Problem, weil es eher ein Anreiz ist, wenn man nach acht Monaten ausscheidet, sich schnell noch einen Job suchen, der einem untersagt wird, damit man zwölf Monate bekommt? Und die letzte Frage, ich würde Sie gerne nochmal bitten, etwas zum Bestimmtheitserfordernis des Regelbeispiels Nr. 2 zu sagen, das hat ja jetzt hier eine Rolle gespielt, dass das doch sehr allgemein gehalten ist, das es Ermessen ist. Ich habe jetzt nochmal nachgeguckt, in Ihrer schriftlichen Stellungnahme haben Sie dazu, wenn ich das jetzt richtig gesehen habe, nichts gesagt. Da würde mich jetzt einfach nochmal Ihre Meinung interessieren.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Dann fasse ich zusammen, dass wir drei Experten mit Fragen haben, der Herr Lange darf beginnen, dann haben wir die Frau. Prof. Dr. Müller und danach noch Herrn Prof. Dr. Bätge.

SV **Timo Lange** (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Berlin): Ja, vielen Dank. Ich wollte kurz zurück fragen – Sie hatten eingangs gesagt, Sie hätten zwei Fragen an mich... zusammengefasst, gut. Also die Zusammensetzung des Gremiums, was wäre da vorstell-



Nur zur dienstlichen Verwendung

bar? Da möchte ich erstmal grundsätzlich zu sagen, ich finde es sehr gut und wichtig, dass in dem vorliegenden Entwurf klargestellt ist, dass die Empfehlung des Gremiums egal wie sie ausfällt, öffentlich gemacht wird. Insofern ist dann schon ein starker Begründungsdruck für die Bundesregierung da, wenn sie abweichend entscheiden würde. Die Problematiken, die da eine Rolle spielen können, die hat Herr Prof. Dr. Michael auch schon ausgeführt. Wichtig ist aus unserer Sicht an der Stelle, dass das Gremium egal wie es jetzt zusammengesetzt ist, eigentlich auch die Möglichkeit haben sollte, selbst initiativ zu werden. Beispielsweise auf Hinweise aus der Öffentlichkeit zu reagieren, wenn beispielsweise einer Anzeigepflicht nicht voll umfänglich nachgekommen wurde. Dann auch Untersuchungen durchzuführen, um überhaupt den Sachverhalt ausreichend zu prüfen, das ist mir im bisherigen Entwurf nicht klar genug geregelt. Reichen die Kapazitäten, auch die personelle Ausstattung eventuell des Gremiums überhaupt dafür aus, einen schwierigen Fall, einen Grenzfall, ausreichend prüfen zu können und entscheiden zu können? Es wurde auch schon angesprochen, welche Probleme es gibt, wenn man das Gremium jetzt rein parlamentarisch besetzen würde. Das beispielsweise der Ältestenrat des Bundestages damit beauftragt würde. Von daher steckt man hier in einem gewissen Dilemma. Ich würde sagen, eine andere Möglichkeit wäre es, tatsächlich ein Gremium vom Bundestag wählen zu lassen. Da hätte man dann allerdings auch die Gefahr einer politischen Instrumentalisierung. Insofern wäre es vorstellbar zu sagen, man hat ein Gremium, wo benannte Expertinnen, Experten drin sitzen, der Bundestag aber beteiligt ist und eventuell eine Art Vetorecht hätte bei der Besetzung des Gremiums. Das würde dann schon sehr weitgehende Ablehnungsgründe voraussetzen, wenn man der Bundesregierung als Bundestag sagt: „Nein, mit diesem Gremium in dieser Form können wir gar nicht leben“.

SV Prof. Dr. Edda Müller (Transparency International Deutschland e. V., Berlin): Zur Frage des Übergangsgeldes – der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Übergangsgeld auf jeden Fall solange gezahlt werden sollte, wie die Untersagungsperiode dauern soll. Im konkreten Fall hier gäbe es zwei Möglichkeiten. Zum einen die Dauer der Zahlung

der gegenwärtigen Situation entsprechend auszugestalten, dass man die Karenzzeit auf zwei Jahre erhöht, statt 12 bzw. 18 Monate 24 Monate. Bei dem Vorschlag der die Programmatik von Transparency angeht - drei Jahre - wäre in der Tat das Übergangsgeld auch für diese Dauer zu zahlen.

SV Prof. Dr. Frank Bätge (FH für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Dormagen): Zu den beiden Fragen a) Bestimmtheit und b) Übergangsgeld aus meiner Sicht folgende Antworten: Obersatz des Prüfungsschemas der Bundesregierung ist nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ob öffentliche Interessen beeinträchtigt werden und dann wird das konkretisiert durch zwei Regelbeispiele a) Zuständigkeitsbereich des ehemaligen Regierungsmitgliedes und b) alternativ das Vertrauen der Allgemeinheit in sonstiger Weise tangiert. Ich glaube, wenn man sich die Beispiele mal ansieht, die wir in der Vergangenheit hatten, sind diese schon relativ vielgestaltig. Der eine ist zu einem gemischtwirtschaftlichen Unternehmen gewechselt, der andere zu einem internationalen Unternehmen, dann gibt es auch Leute, die beispielsweise zu einem kommunalen Unternehmen gewechselt sind. Die Bandbreite ist wohl relativ groß, sodass man in diesem Bereich schon mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten muss und diese dann im Einzelfall zu konkretisieren sind. Ich denke, es steht nach dem Gesetzeszweck, über allem, dass die Integrität der Bundesregierung nicht gefährdet ist und dann hat man das versucht, so aufzugliedern, das das klassische Muster, das also der Minister in seinen Tätigkeitsbereich Insiderkenntnisse hinterher nicht noch verwertet, aufgeführt ist und einen Auffangtatbestand als Regelbeispiel konstruiert, dass der Minister zwar nicht in seinem Tätigkeitsbereich hinterher tätig wird, aber in sonstiger Weise das Vertrauen gefährdet sein kann. Das könnten Fälle sein, die nicht im Zusammenhang stehen mit seinem Ministeramt aber in sonstiger Art und Weise das Vertrauen beeinträchtigen (z. B. mögliche Sittenwidrigkeiten) könnte. Von daher meine ich, dass wenn man diese ganze Fallgruppen und den Gesetzeszweck im Auge behält, diese Beispiele und dieser Obersatz unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten, die dann durch das Gremium und der Bundesregierung im Einzelfall konkretisiert werden müssen. Ich habe nichts gegen dieses Regelungsprogramm, weil es auch Einzelfallentscheidungen



Nur zur dienstlichen Verwendung

zulässt. Die möglichen Berufe, die mögliche Vergangenheit, das alles muss dann sehr stark im Einzelfall gewürdigt werden. Punkt zwei – zum Übergangsgeld. Da sehe ich das vom Ansatz her ähnlich wie Frau. Prof. Dr. Müller. Es ist ja so, dass man differenzieren muss. Es gibt ein Übergangsgeld für das Ausscheiden aus dem Ministeramt, das hängt auch damit zusammen, dass es keine Kündigungsfrist gibt und es ist deshalb eine Art Übergangsgeld geben muss, wie wir es auch von Bürgermeistern kennen. Der Gesetzeszweck dieses Übergangsgeldes ist aber ein anderer: Es geht im Grunde genommen darum, dass einer den Nachteil einer konkreten Untersagungsverfügung jetzt gewissermaßen alimentiert bekommt. Denn er kann seinen Beruf nicht ausüben und deswegen soll er für diesen Zeitpunkt 12 bis 18 Monate je nachdem wie die Länge des Untersagungsverbotes läuft, eine Art Entschädigung dafür bekommen. Jetzt kann man sich drüber unterhalten, ist das von der Höhe angemessen, ist das richtig, dass man das Übergangsgeld der Bundesminister, was ja einen anderen Gesetzeszweck hat, hier heranzieht, aber insgesamt ist es natürlich auch ein Aspekt, der die Verhältnismäßigkeit stützt. Dass man dann sagen kann, es fällt keiner in den Ruin dadurch, dass er keine Tätigkeit mehr aufnehmen kann oder die von ihm angestrebte, sondern dass das zumindest wirtschaftlich abgedeckt wird.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut, dann sind auch hier alle Fragen beantwortet und der Kollege Özdemir von der Fraktion SPD ist als nächstes dran.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, ich habe das nicht so akkurat abgezählt wie die Frau Kollegin Wawzyniak mit meinen Fragen, aber ich hoffe dennoch, dass ich zumindest zu den drei bis vier Komplexen – einmal Anzeige- und Offenlegungspflicht, den Aspekt der parlamentarischen Kontrolle, Sanktionen und zum einstweiligen Tätigkeitsverbot nenne ich es jetzt einfach mal - machen kann. Die erste Frage würde ich gerne an alle richten und hätte nur gerne ein kurzes Statement im Hinblick auf die Praktikabilität der Anzeigepflicht, wenn innerhalb des bestehenden Systems des Gesetzentwurfes bleibt, wie transparent und offen kann, muss, darf eine Entscheidung sein. Insbesondere im Hinblick

auf einen öffentlichen und nicht öffentlichen Teil, also es wird ja auch analog zum Arkanbereich der Regierung auch zumindest jene Tatsachen, die nicht unbedingt eine Interessenverflechtung tragen, müssen ja auch nicht unbedingt öffentlich werden. Wie ist da der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der Berufsfreiheit des Einzelnen sichergestellt? Das ist die erste Frage, die würde ich gerne an alle richten. Entsprechend noch eine Frage zu den Sanktionen, die würde ich gerne an die Herren Prof. Dr. Grzeszick und Prof. Dr. Michael richten, kombiniert mit der Frage eines einstweiligen Tätigkeitsverbots. Herr Prof. Dr. Grzeszick hat, wenn ich es richtig verstehe, gesagt, die Sanktion erfolgt quasi durch die Öffentlichkeit. Man verbrennt jemanden, der wechselwillig ist und auf der anderen Seite wäre meine Frage, ist es möglicherweise derzeit eine Lücke im Hinblick darauf gegeben, dass jemand sagen könnte, morgens ich habe ein Angebot bekommen, mittags dann die Entlassungsurkunde einfordert und übermorgen dann quasi in der Privatwirtschaft auf einem Stuhl sitzt. Welche Möglichkeiten hat der Gesetzentwurf jetzt darauf zu reagieren in Hinblick auch auf die Frage, dass dem entsprechenden Expertengremium und auch den Entscheidungsträgern am Ende die Möglichkeit gegeben werden muss in angemessener Frist eine Entscheidung vorzubereiten. Dann noch eine Frage an Herrn Lange von LobbyControl, Sie haben gerade den Tatbestand mit Generalklauseln und Regelbeispielen leicht kritisiert, hatte ich zumindest den Eindruck im Hinblick auf die Maßstäbe, die ich in meiner Rede formuliert hatte und da ich keinesfalls hinter den Maßstäben zurückstehen möchte, die ich selber gerne zumindest statuieren möchte. Dafür brauchen wir politische Mehrheiten am Ende des Tages. Hätten Sie noch weitere tatbestandliche Feinzeichnungen als Vorschläge, insbesondere um Interessenkonflikte nochmal herauszuarbeiten? Weil ich der Überzeugung bin, dass mit der Einzelfallprüfung hinreichend gewährleistet ist, dass man Interessenverflechtungen auch aussortieren und ausschalten kann. Selbst in dem Fall, wo ein Wechsel völlig abstrus klingt „Der Entwicklungshilfeminister möchte jetzt beispielsweise in die Gesundheitsindustrie und die -lobby...“, selbst in diesem Fall wäre ich zum Beispiel der Überzeugung, dass man eine Interessenverflechtung aufgrund des Kabi-



Nur zur dienstlichen Verwendung

netzprinzips auch ausscheiden könnte im Rahmen einer Einzelfallprüfung. Deshalb nochmal dahingehend die Bitte meinerseits, dass Sie nochmal feinzeichnen, ob weitere Tatbestandsmerkmale notwendig seien könnten oder ob die Tatbestandsmerkmale Generalklausel und Regelbeispiel hinreichend sind. Danke sehr.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ich würde mal sortieren. Ich würde Frau Prof. Dr. Müller bitten zunächst zu beginnen, da nur die erste da gestellt war, ebenso wie bei Herrn Prof. Dr. Bätge, ebenfalls zur ersten Frage ganz kurz und dann haben ja alle weiteren mehrere Fragen bekommen, dann in der Reihenfolge Prof. Dr. Grzeszick, dann Prof. Dr. Michael und zum Schluss dann von LobbyControl Herr Lange.

SV **Prof. Dr. Edda Müller** (Transparency International Deutschland e. V., Berlin): Ihre Frage bezog sich ja auf den Personenschutz im Hinblick auf die Anzeigepflicht. Wir sind der Meinung, dass die öffentliche Bekanntmachung eines solchen Antrages oder einer solchen Anzeige notwendig ist. Minister und Parlamentarische Staatssekretäre, die hier betroffen sind, sind, „öffentliche Personen“. In solchen Fällen wird die Öffentlichkeit immer das Interesse und auch das Recht haben zu erfahren, welche Planungen es hier gibt. Wenn man das nicht tun würde, würde man das ganze Thema verschlimmbessern, denn man würde die jetzt schon vorhandene Diskussion, Gerüchteküche und so weiter anheizen. Von daher wäre die Geheimhaltung nicht im Sinne des Gesetzes, wenn man die Gesamtzielsetzung darin sieht, einen Beitrag zur Verbesserung der politischen Kultur zu leisten.

SV **Prof. Dr. Frank Bätge** (FH für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Dormagen): Bevor man zur Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung in dem Bereich kommt, kurz zum Inhalt der Anzeigepflicht. Damit die Bundesregierung und das beratende Gremium sich damit sinnvoll befassen können, ist es ja erforderlich, dass der oder die betroffene Minister/in auch sagt, welcher Arbeitgeber betroffen ist, um welchen Tätigkeitsbereich es geht, wie das thematische Umfeld ist, möglicherweise auch Angaben über vergütungsrelevante Aspekte zu machen sind, es ist vielleicht auch so, dass es zu Fragen der Bundesregierung an den

ausscheidenden Minister kommt. Wir haben derzeit nur die schriftliche Anzeigepflicht, aber das wird man konkretisieren müssen, damit man eine Entscheidungsgrundlage für die Bundesregierung hat. Wenn man dies im Gesamtzusammenhang sieht, warne ich etwas davor, schon die Anzeige publizieren zu wollen. Das Gesetz sieht derzeit Folgendes vor, meines Erachtens auch zu Recht: Die Entscheidung wird hinterher unter Mitteilung der Empfehlung des beratenden Gremiums veröffentlicht, aber die Abgabe der Empfehlung selbst ist nicht öffentlich. Wir haben also die Anzeige, dann die Empfehlung des beratenden Gremiums und dann die Entscheidung und bislang wird nur der letzte Aspekt veröffentlicht, also die Entscheidung. Ich denke, mit dem vorangehenden Verfahren sollte man sehr sorgsam umgehen, weil natürlich ein Datenschutz besteht, a) des Betroffenen und b) auch des potenziellen Arbeitgebers, der eine Rolle spielen kann.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Herr Prof. Dr. Grzeszick.

SV **Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.** (Universität Heidelberg): Gut, ja daran anknüpfend, das wäre auch die Antwort, die bei mir so skizziert hier steht, wie das aussieht mit der Anzeigepflicht. Eine sinnvolle Auslegung, was man vornehmen muss, hat den Zweck des Gesetzes natürlich nicht „ich strebe an, eine Tätigkeit aufzunehmen“ sondern er muss Fakten mitliefern, damit eine Prüfung angehen kann, damit das eben einigermaßen funktioniert und damit muss er eben auch sensible Daten vielleicht offenlegen, sogar ziemlich sicher, damit das sinnvoll gemacht werden kann. Dementsprechend würde ich auch von einer umfassenden Veröffentlichung hier absehen, nach der Prüfung werden ja die tragenden Dinge veröffentlicht, dann ist das, glaube ich, insoweit relativ klar wie man da vorgehen kann. Es ist auch nicht so viel anders als in vielen anderen etwas sensibleren Verwaltungsverfahren. Wenn man sich überlegt, ein Bereich, indem es ja häufig stattfindet, das kommt einem jetzt ganz fremd vor, läuft aber parallel, ist zum Beispiel die Anmeldung von Patenten oder die Anmeldung von Kartellabsichten, wo natürlich die Konkurrenten nur darauf warten, an Informationen zu kommen, die sehr sensibel sind und deswegen die Informationen unter dem De-



Nur zur dienstlichen Verwendung

ckel bleiben und erst am Ende, nachdem die Entscheidung feststeht, eventuell umfassend publiziert werden, genau aus diesen Gründen. Es ist also nichts ganz Unvorhergesehenes, wenn andere Interessen Dritter positiv und oder negativ relativ stark beteiligt sind. Also das ist eine ganz normale Erfahrungshorizont, deswegen sehe ich diese Regelung auch derzeit als sachgemäß an. Zu den Sanktionen – vielen Dank für diese Frage, vor allem gibt sie mir die Möglichkeit noch einmal rechtlich klarzustellen, was derzeit der Stand ist. Wenn die Bundesregierung eine Verfügung hier erlässt und die Berufstätigkeit untersagt, dann ist sie verboten und dann ist es rechtswidrig dem nachzugehen. Dann hat die Bundesregierung als Bundesverwaltungsbehörde gehandelt und einen Verwaltungsakt erlassen und dann gilt das nicht nur für das Zivilrecht und das Strafrecht, sondern das gilt auch für das allgemeine öffentliche Recht. Um es ganz konkret zu machen, dann könnten im Übrigen Verstöße gegen dieses Individualverbot im Wege des allgemeinen Polizeirechts geahndet werden. Weil die Aufnahme entgegen des wirksamen Verbots, ist ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit. Das heißt, es greift nur kein spezielles Instrumentarium, was hier im Gesetz vorgesehen ist, sondern es greifen die ganz allgemeinen Regelungen wie für alles andere auch. Wie wir es aus dem Gewerberecht und aus anderen Dingen eben auch kennen. Das heißt, rechtlich ist das Gesetz eigentlich nicht so viel zahmer als viele andere Fachgesetze auch. Ich glaube trotzdem, der Schwerpunkt liegt ganz klar auf der Frage der Publizität und der Öffentlichkeitswirksamkeit und das gilt dann auch eben für die laufende Anzeige, für das laufende Verfahren. Interessanterweise war das ja genau dieser Fall des irischen Kommissars, der McCreevy, man ist leicht versucht McGreedy zu sagen, das haben einige ihm versucht, anzuhängen, aber es bleibt bei McCreevy. Der hatte eben angezeigt, und wollte dann loslegen, hat dann diese Bank mitgegründet. Der Sachverhalt, der echte, war sogar noch ein bisschen extremer, und hatte schon angefangen da Gründungsverträge für diese Gesellschaft aufzusetzen und dann wurde in die Prüfung eingestiegen und es wurde gesagt, „Ja wir überlegen, dass als Prüfungsergebnis rauskommen kann, es dir zu verbieten“ und bereits das reichte sozusagen im Wege des vorläufigen Verfahrens, ihn von weiteren Schritten abzuhalten.

Denn er sah, was dann passierte, was herauskommt, dass die Bemühungen nicht nur fruchtlos, sondern ihn und andere auch schädigen und dann hat er davon die Finger gelassen. Deswegen nochmal, glaube ich, ist eine vorläufige oder zwischenzeitliche Untersagungsregelung zum Schutz des Verfahrens hier eigentlich nicht erforderlich. Sondern diese Sanktion, die echte in der Öffentlichkeit, die nicht nur ihn betrifft sondern auch die anderen, die ist glaube ich hinreichend effektiv in Bezugnahme auf die Tätigkeiten, die hiernach in Frage kommen. Danke.

SV Prof. Dr. Lothar Michael (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ja, vielen Dank. Dass das Gesetz, in 95 Prozent der Fälle funktionieren würde, das möchte ich überhaupt nicht bestreiten. Die Frage, die ich mir gestellt habe, ist, ob man ein Gesetz machen könnte, dass die verbleibenden fünf Prozent brisanter Fälle besser regeln könnte, ohne in die Berufsfreiheit unangemessen einzugreifen. Das war meine Art von Fragestellung, deswegen kann ich Herrn Prof. Dr. Grzeszick in vielem, was er sagt, so nicht widersprechen. Wir unterscheiden uns in den Antworten primär insoweit, als ich mir darüber hinausreichende Fragen stellte. Insbesondere was die Praktikabilität der Anzeige angeht, möchte ich Herrn Prof. Dr. Grzeszick ausdrücklich zustimmen. In der Tat muss man unterscheiden zwischen Dingen, die die Öffentlichkeit hier wissen soll, damit Vertrauen geschaffen werden kann – vor allem das Ergebnis der Entscheidung muss öffentlich werden, sonst verfehlt das Gesetz sicherlich seinen Zweck und den vertraulichen Daten, die nicht an die Öffentlichkeit sollen. Meine Empfehlung wäre, das auch in dem Gesetz deutlicher zu regeln. Wogegen ich Bedenken habe, sind die Unklarheiten in dem Entwurf, ob die Begründung der Gremiumsempfehlung als solche bzw. mit welchen Teilen sie später veröffentlicht werden soll. Da sehe ich ein Problem. Eine Gremiumsempfehlung, die veröffentlicht werden soll, die kann nur so geschrieben werden, dass da nicht viel drinsteht und vor allem nicht das für die Regierung Interessante. Dann ist sie aber wieder weitgehend wertlos für die Regierung bzw. das entscheidende parlamentarische Gremium nach meinem Vorschlag. Wenn man das Verfahren auf ein beratendes und ein entscheidendes Gremien verteilt, dann würde ich dringend



Nur zur dienstlichen Verwendung

empfehlen, dem beratenden Gremium von vornherein vorzuschreiben, einerseits eine Begründung zu liefern, die für die Öffentlichkeit bestimmt ist, aber gegebenenfalls darüber hinaus der Regierung auch vertraulich das mitzuteilen, was sie herausgefunden haben und was ihre Erwägungen sind, die nicht in die Öffentlichkeit gehören. Insofern müsste man differenzieren zwischen verschiedenen Tatsachen und Erwägungen, die für die Öffentlichkeit bzw. die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind und man müsste sich auch fragen, zu welchem Zeitpunkt was zu veröffentlichen ist. Ich denke es ist sehr wünschenswert, dass zum Beispiel die Tatsache, dass jemand eine geplante Tätigkeit angezeigt hat, zunächst einmal vertraulich bleibt ebenso wie das Ergebnis der Empfehlung des beratenden Gremiums. Dass im Nachhinein Transparenz hergestellt werden muss, ist nicht zu bezweifeln. Aber wenn während des laufenden Verfahrens die Öffentlichkeit und die Medien das beratende und das entscheidende Gremien unter Druck setzen, halte ich das für nicht sachdienlich. Meinen Vorschlag eines einstweiligen Tätigkeitsverbots möchte ich kurz untermauern. Wünschenswert wäre vor allen Dingen auch Klarheit über die Frage „Wann ist denn anzuzeigen?“ zu schaffen. Diese Frage würde sich nicht mehr stellen, wenn im Gesetz schlicht geregelt würde „spätestens drei Monate bevor die Tätigkeit aufgenommen wird ist anzuzeigen...“. Das wäre eine ganz schlichte formale Regelung, die alle entlasten würde. Das würde vor allem auch den Betroffenen davon entlasten, sich zu fragen, ob die Anzeige erst mit einem bereits unterschriftsreifen Vertrag zu erstatten ist oder bereits bei Vorverhandlungen. All solche Interpretationsprobleme könnte man sich sparen und zugleich hätte man auch eine klare Regelung darüber, wie viel Zeit das Gremium für seine Entscheidung hat. Ob man Sanktionen zusätzlich regelt, ist wesentlich eine politische Frage. Es ist in der Tat so, dass theoretisch das Polizeirecht greift, wenn gegen das Gesetz verstoßen würde. Aber praktisch kann ich mir nicht vorstellen, dass eine Polizeibehörde dies als Gefahr für die öffentliche Sicherheit zum Anlass von konkreten Maßnahmen nimmt und die vollstrecken würde. Wenn man Sanktionen regeln würde, dann gebe ich aber zu bedenken, dass bloße Bußgeldvorschriften nicht sinnvoll wären. Denn denkbar wäre und dann gegebenenfalls ein besonders schwerer Verlust für das Ansehen der

Regierung dass sich jemand gleichsam davon „freigekauft“ durch entsprechenden Vertrag mit dem Arbeitgeber. Wenn dann müsste man so weit gehen auch und vor allem die Einnahmen aus der Tätigkeit abschöpfen. Und wenn man das täte und dazu ein Bußgeld verhängt, dann wäre das wenigstens eine wirksame Sanktion. Ich würde dies nicht für unverhältnismäßig halten, ob man dies für wünschenswert hält, ist eine politische Frage.

SV Timo Lange (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Berlin): Vielleicht noch ganz kurz ein Satz zu den Sanktionen, obwohl ich nicht danach gefragt wurde. Also ich würde Herrn Prof. Dr. Michael im Grundsatz zustimmen und nur kurz noch ergänzen. So eine Sanktion würde auch die Reputationswirkung durchaus noch einmal verstärken und letztlich auch für die Betroffenen nochmal sehr viel deutlicher machen, dass sowohl die Anzeigepflicht als auch dann die Einhaltung der Karenzzeit tatsächlich Folgen haben. Das würde auch für die Öffentlichkeit das nochmal klarer machen. Zu der Frage „Was soll öffentlich gemacht werden?“ würde ich mich auch im Grundsatz Frau Prof. Dr. Müller und Herrn Prof. Dr. Michael anschließen. Ich finde es auch wichtig, dass die Gremiumsentscheidung öffentlich gemacht wird, ob das jetzt zu dem Zeitpunkt der endgültigen Entscheidung durch die Bundesregierung geschieht oder etwas vorher, da würde ich auch sagen, es reicht im Grunde, wenn die Bundesregierung ihre Entscheidung getroffen hat, dass dann für die Öffentlichkeit die Möglichkeit besteht, nachzuvollziehen, weicht sie hier ab von der Gremiumsentscheidung oder nicht. Das Gesetz sieht vor, dass das begründet werden muss. Da stößt man natürlich irgendwann an gewisse datenschutzrechtliche oder auch andere Grenzen, in welchen Details so etwas begründet werden muss. Hier würde ich einfach nur empfehlen, dass so nachvollziehbar und umfänglich wie möglich zu machen. Wo man dann wieder bei den Untersagungsgründen bzw. beim Tatbestand landet, ja und hier, hat man natürlich ein gewisses Dilemma. Wenn man sagt, die im § 6 b) Abs. 1 Nr. 1 getroffene Aussage und dem was dazu entsprechend in der Begründung steht, das würde, wenn man das Kabinettsprinzip, Ressortabstimmung und solche Sachen mit einbezieht, ohnehin dazu führen, dass alle möglichen Tätigkeiten, die etwas



Nur zur dienstlichen Verwendung

zu tun haben mit dem Amt möglicherweise unter-sagt werden würden. Das heißt, wenn man das sehr sehr weit fasst, also wenn man sehr weit fasst – Angelegenheiten oder Bereiche, in denen der Be-treffende tätig war, dann würde man wahrschein-lich über das hier von der Bundesregierung inten-dierte Ziel hinausschießen und alle möglichen Tätigkeiten, die sehr entfernt mit der Sache zu tun haben, gleich mit untersagen. Von daher fände ich es schon angebracht, da konkreter zu werden, zu-mindest in der Begründung und da gibt es einige Punkte, wo Beispiele aufgeführt werden. Also zum Beispiel zu Absatz 1 „bei einer Untersagung zu be-rücksichtigen sind unter anderem die Dauer der Regierungsmitgliedschaft und der Grad des Inter-essenkonflikts“ da könnte man ohne Probleme noch hinzufügen „handelt es sich um eine Tätig-keit, die vornehmlich die professionelle Vertretung politischer Interessen zum Inhalt hat“, das könnte man auch weiter unten bei Absatz 2 noch-mal ergänzen. Auch hier wird aufgeführt „zum Beispiel“ also es ist keine abschließende Aufzäh-lung, „besonders lange Amtsdauer“ etc. Das sind Punkte, die das Gremium, wenn das eine Ent-scheidung treffen muss berücksichtigen wird, sie werden ja reingucken in die Begründung und schauen, was steht denn da, was hat der Gesetz-geber sich denn dabei gedacht. Aber nochmal kurz zurück zu der Ziffer 1 – Wenn wir sagen, dass Ziel ist, dass im Amt nicht jemand beeinflusst werden soll durch die prinzipielle Aussicht auf eine Tätig-keit in einer bestimmten Branche, in einem be-stimmten Verband oder auch die ganz konkrete Aussicht auf eine solche Tätigkeit: Da muss man natürlich sagen, mit einer Karenzzeit allein kann man diese Gefahr ganz grundsätzlich auch nicht vollständig abwenden. Eine „Belohnung“ könnte auch noch nach fünf Jahren erfolgen, wenn man das entsprechend vereinbart. Deswegen wäre hier nochmal der Punkt, das möchte ich nochmal un-terstreichen, wichtig, dass man nicht bereits wäh-rend der Karenzzeit dann einen Arbeitsvertrag un-terzeichnet für die Aufnahme der Tätigkeit direkt nach Ablauf der Karenzzeit, wie wir es jetzt schon in einigen Fällen beobachten konnten. Hier wäre eine längere Karenzzeit, um diesem Punkt gerecht zu werden, durchaus wichtig, und wenn man hier genauer sagen würde, was heißt denn in Angele-genheiten oder Bereichen, wäre das auch hilfreich. Da gibt es auch international Beispiele dafür, ich verweise da noch einmal auf Kanada, die das ganz

gut finde ich, ausbuchstabiert haben, was es heißt „War jemand in Angelegenheiten oder Bereichen mit dieser Frage befasst oder nicht?“ Ich hoffe, das hat die Frage etwas beantwortet.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Immer-hin alle Fragen beantwortet, dann setzen wir fort mit der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die Kollegin Haßelmann.

BE Abg. **Britta Haßelmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ja, vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, erstmal begrüße ich es auch sehr, dass wir heute diesen Gesetzentwurf hier vorliegen haben und in öffentlicher Anhörung diskutieren. Wir diskutieren und streiten seit zehn Jahren im Deutschen Bundestag über die Einfüh-rung einer gesetzlichen Karenzzeit. Das Thema wurde lange geschoben, ausgesessen und ich bin froh, dass wir endlich so weit sind, mit einem Ge-setzentwurf konfrontiert zu sein, auch wenn wir an der einen oder anderen Stelle noch weiteren Regelungsbedarf sehen. Ich bin auch sehr froh, dass keiner der externen Sachverständigen das Argument, was in den letzten zehn Jahren dazu geführt hat, dass wir diesen Gesetzentwurf nicht verabschieden konnten, hier strapaziert hat, näm-lich der Grundsatz der verfassungsrechtlichen Be-denken wegen der Berufsfreiheit. Das was das ent-scheidende Argument, weshalb eine gesetzliche Karenzzeit in den letzten 10 Jahren hier keine pa-rlamentarische Mehrheit gefunden hat und da sieht man doch, wie ein Umdenken nicht nur im politi-schen Raum sondern anscheinend auch im juristi-schen stattfinden kann. Erlauben Sie mir diese Vorbemerkung. Nun zu meinen konkreten Fragen: Im § 6 b) Ziffer 2.2 wird die Frage der Regel für die Untersagung beschrieben mit sehr vielen unbe-stimmten Rechtsbegriffen. Darauf ist außer Frau Prof. Dr. Müller, die aus ihrer Sicht eine Bewer-tung abgegeben hat, zu der Frage „Dauer der Karenzzeit“ niemand eingegangen. Meine Frage deshalb an Sie nochmal – doch Herr Prof. Dr. Michael Sie haben auch was dazu gesagt. Frau Prof. Dr. Müller, Sie haben gesagt, dass der Aspekt der Dauer sehr wichtig sei, gerade in dem Abwägungsprozess was die Frage der Öffentlichkeit an-geht und das Vertrauen in Politik und die Integri-tät. Meine Frage wäre: Sehen Sie nicht sehr große Abgrenzungsschwierigkeiten? Auch die anderen Herren würde ich das gerne fragen, sehen Sie da



Nur zur dienstlichen Verwendung

nicht große Abgrenzungsschwierigkeiten in der Formulierung, dass in der Regel die Dauer von 12 Monaten vorgesehen sein soll und in den Fällen, in den von öffentlichem Interesse eine schwere Beeinträchtigung stattfindet 18 Monate? Wir haben eigentlich eine doppelte Unbestimmtheit hier, was doch eigentlich zu großen Definitionsschwierigkeiten und Bewertungsschwierigkeiten führt, deshalb meine Frage: Das Europaparlament zum Beispiel hat sich ja für eine klare Regelung von 18 Monaten entschieden, nicht eine gestaffelte. Wie sieht da ihre Einschätzung und Empfehlung aus? Frage zwei: In § 6 b) Ziffer 2.3 heißt es im Gesetzentwurf „es gibt seine Empfehlung nicht öffentlich ab“. Frau Prof. Dr. Müller da hatten Sie explizit Bezug darauf genommen, dass die Frage Veröffentlichungspflicht auch der Begründung gerade vor der Abwägung öffentliches Interesse und Vertrauen ein sehr gewichtiges ist. Auch da würde ich Sie bitten, mir nochmal eine Einschätzung zu geben, was aus Ihrer Sicht dagegen spricht, hier eine Veröffentlichungspflicht auch der Begründung einer Expertenkommission oder eines Beratungsgremiums da vorzusehen. Der letzte und dritte Punkt, den haben Sie schon bei meinem Kollegen Brandt beantwortet, was die Evaluierung angeht und den Zeitrahmen. Falls da jemand von Ihnen widerspricht, würde ich Sie sonst bitten, mir das auch nochmal zu sagen und wenn Sie erlauben, würde ich gerne noch zwei Fragen an die Bundesregierung stellen, die sicherlich die externen Sachverständigen nicht beantworten können. Nämlich die Frage „Wer ist das zuständige Ressort – das Kanzleramt oder das BMI?“ Das geht aus Ihrem Gesetzentwurf nicht hervor, den Kabinettsentwurf dem Parlament vorgestellt hat das BMI, das ist klar, aber hier wird dauernd das Kanzleramt und damit die Verantwortung beim Kanzleramt eigentlich nahegelegt. Deshalb meine Frage an Sie „Wie soll das aussehen?“ Meine zweite Frage an die Bundesregierung „Welche Möglichkeiten hat eigentlich der Gesetzgeber auf mögliche laufende Fälle einzugehen?“ Also wir sind im Gesetzgebungsverfahren, aber wir haben möglicherweise laufende Fälle. Ich sage mal ein Beispiel: „Am Tag der Kabinettsbefassung wurde jemand zur Hauptgeschäftsführerin eines Verbandes gewählt. Der Antritt ist nach Presseberichterstatterung erst Ende Oktober vorgesehen.“ Ich gehe davon aus, dass wenn es keine besonderen Kompliziertheiten im Verfahren mehr gibt, dass

das Gesetz vor Oktober beschlossen ist. Gibt es dann einen Regelungsbedarf des Gesetzgebers, zum Beispiel für einen so konkreten Fall? Oder ist das, weil eine solche Wahl oder ein solcher Wechsel erfolgt ist, schon als das Kabinett diesen Entwurf beraten hat und es natürlich noch kein Gesetz gab damit ein Altfall, der nicht unter die gesetzliche Regelung fällt? Das würde mich einfach als Einschätzung Ihrerseits interessieren.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön. Ich denke, jetzt macht es Sinn, wenn Frau Prof. Dr. Müller direkt anfängt – die meisten Fragen sind an Sie gestellt und dann ist ja die eine Frage, die jedem gestellt wurde, wenn sich dann jeder der Reihe nach fließend anschließt.

SV **Prof. Dr. Edda Müller** (Transparency International Deutschland e. V., Berlin): Ja, vielen Dank, zur Dauer: Die Regelung im Gesetz zur Dauer der Karenzzeit, der potenziellen, ist eine präventive Regelung. Sie sollte so wirken, dass man während der Ausübung des Amtes nicht sozusagen die mögliche spätere Belohnung mit entsprechenden Verträgen antizipiert. Je länger die Karenzzeit ist, umso geringer besteht die Chance, dass man während einer Entscheidung im laufenden Amt einen späteren sozusagen direkten Belohnungsakt damit verbindet. Die spektakulären Fälle, die dazu geführt haben, dass man überhaupt über Karenzzeit diskutiert hat, liegen schon eine Zeit zurück. Es sind Fälle, wo zum Beispiel eine Ministererlaubnis nach Kartellrecht durch einen Staatssekretär ausgesprochen wurde, der unmittelbar danach von dem entsprechenden Wirtschaftsunternehmen einen entsprechenden Vertrag bekommen hat. Das sind Fälle, wo die Öffentlichkeit den Eindruck hat, dass solche Ämter auch als Selbstbedienungsladen, um das platt zu sagen, missbraucht werden. Deshalb ist die Regelung nicht eine Frage die unmittelbar nur beim konkreten Fall wirkt, sondern die Dauer hat etwas zu tun mit der Prävention, mit dem Verhalten, dass die jeweiligen Personen an den Tag legen, wenn sie im Amt sind. Von daher wäre natürlich eine klare Regelung im Hinblick auf 18 Monate, wenn man mal von dem Vorschlag ausgeht sehr viel besser. Derzeit wird das verlagert auf das Beratungsgremium, das im Einzelnen den konkreten Fall diskutieren muss und wahrscheinlich als erstes nicht nur die Dauer der Tätigkeit,



Nur zur dienstlichen Verwendung

sondern die konkreten politischen Entscheidungen, die vor dem Ausscheiden aus dem Amt in dem Amt getroffen wurden, bewertet wird. Da geht es nicht nur um die Frage, hatte das was zu tun mit Verkehrspolitik, mit Energiepolitik, sondern es hatte etwas zu tun mit dem was an Entscheidungen konkret angestanden hat. Und das kann jederzeit ein Gremium, das das zu bewerten hat, natürlich unmittelbar nachvollziehen. Was gab es denn im letzten Jahr oder in den letzten zwei Jahren in diesem Amt für politische Entscheidungen, die mit den künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten im Zusammenhang stehen und so eventuell beeinflusst wurden. Das scheint mir ganz wichtig. Was die Frage der Veröffentlichung angeht, so halte ich die vorgesehene Regelung für richtig, dass die Empfehlung des Gremiums – ich komme gleich zur Frage der Inhalte – von der Bundesregierung in dem Moment, wo sie die Entscheidung verkündet, vorgelegt werden soll. Das muss nicht vorher vorgelegt werden. Die Veröffentlichungsnotwendigkeit ist eine entscheidende Voraussetzung, dass die Bundesregierung bei ihrer Entscheidung die möglichen Wirkungen auf die Allgemeinheit mit bedenkt. Bei der Frage der Begründung – im Gesetzentwurf wird vorgesehen, dass das Gremium auch Modifizierung von einer Totalversagung aussprechen kann – also sagen kann, die Funktion in dieser Form würde mit einem Untersagungsverbot für einen bestimmten Zeitraum belegt, wenn die Tätigkeit in anderen Form ausgeübt werden sollte, sei dagegen eine Genehmigung möglich. Das heißt, dass natürlich das Gremium begründen muss, warum und wie die Entscheidung oder die Empfehlung zustande gekommen ist. Ich halte es auch für notwendig und für eine Selbstverständlichkeit, dass ein solches Gremium keine sachfremden Überlegungen anstellt. Also etwa die Person ist aus irgendwelchen Gründen nicht sehr moralisch oder sonst was ungeeignet. Das wird keine Rolle spielen. Sondern das Gremium wird immer sachbezogene Entscheidungsgründe heranziehen, nämlich den Zusammenhang zwischen der früheren Tätigkeit und der künftigen. Dass diese Begründung, nämlich die Sachgemäßheit der Begründung, dass die nicht veröffentlicht werden sollten, das leuchtet mir nicht ein. Sondern die Empfehlung sollte natürlich mit der Begründung genau wie das bei einem Gerichtsurteil der Fall ist, veröffentlicht werden.

Da wird das Gerichtsurteil am Ende auch im Einzelnen darlegen, warum es denn zu einem bestimmten Urteil oder hier einer Versagung kommt, ob das ein normales Gericht oder ein Bundesverfassungsgericht ist. Es geht immer darum zu begründen, warum und wieso man zu dem Ergebnis kommt. Von daher ist hier der Persönlichkeitschutz meines Erachtens nicht relevant, weil es keine Begründung geben kann, nach meiner Sicht, die irgendwas mit Persönlichkeitsinteressen zu tun hat, sondern allein Interessen, die was mit dem Amt und der Funktion zu tun haben. Zur Evaluierung: Die Evaluierung ist, glaube ich, im Interesse des Bundestages – und übrigens ist das auch der Punkt, wo der Bundestag seine Kontrollfunktion ausüben kann. Herr Prof. Dr. Michael hat zu Recht darauf hingewiesen, dass dieses Gesetz außer jetzt den Akt der Entscheidung über das Gesetz als solches den Deutschen Bundestag außen vorlässt. Ich glaube, dass die Evaluierung die wichtige Funktion hat, den Deutschen Bundestag aus der Gesamregelung und deren Wirkungen nicht vollständig rauszuhalten. Sondern indem der Bundestag erklärt, „Wir möchten gerne nach einem bestimmten Zeitpunkt die Zielerreichung des Gesetzes überprüfen, eine wichtige Wächterfunktion einnehmen kann. Vorhin wurde gefragt „Wann könnte das sein?“ mein Vorschlag wäre nach Beendigung der Legislaturperiode plus zwei Jahre sollte ein Bericht vorgelegt werden: wie hat das funktioniert, welche Fälle gab es, wie ist man damit umgegangen, wie hat das Gremium funktioniert und so weiter. Es ist eine ganz entscheidende Funktion dieser Evaluierung, dass der Deutsche Bundestag eine politische öffentliche Debatte zu dem Thema auf die Tagesordnung setzt und Probleme nicht erst dann auf die Tagesordnung kommt, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist, wenn es in der Öffentlichkeit große Diskussionen über irgendwelche Mängel geben sollte. Das ist der Hauptzweck meines Vorschlags, dass wir hier im Gesetz einen Zeitpunkt für eine verpflichtende Evaluierung einbauen.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ja, jetzt einfach nach dem Durchgangsprinzip.

SV **Prof. Dr. Lothar Michael** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ja, ich will es ganz kurz machen. Ich habe einen relativ simplen Vorschlag, die Voraussetzungen einfacher zu gestalten und



Nur zur dienstlichen Verwendung

bestimmter. Ich würde einfach den Haupttatbestand, nämlich die Verletzung öffentlicher Interessen, ersetzen durch die Nr. 2 des Entwurfs. Voraussetzung wäre dann schlicht, dass zu befürchten ist, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt werden kann. Das wäre für mich der Gesetzeszweck und damit auch das Haupttatbestandsmerkmal. Dann könnte man als „Insbesondere-Tatbestand regeln, was jetzt die Nr. 1 ist, nämlich dass es Überschneidungen im Geschäftsbereich und in der späteren Tätigkeit gibt. Das wäre für mich eine plausible Kombination von freilich noch zwei unbestimmten Rechtsbegriffen, um die man nicht herumkommen wird, ohne eine ganz rigide Regelung zu treffen, die ich weder für politisch sinnvoll noch für verfassungsrechtlich unbedenklich halten würde.

SV Timo Lange (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Berlin): Wenn ich es richtig in Erinnerung habe, richtet sich die Frage auch in Richtung Länge der Karenzzeit an der Stelle. Also zum Tatbestand hatte ich ja schon etwas gesagt. Zur Länge der Karenzzeit sagen wir, wie auch Frau Prof. Dr. Müller, wie Transparency International und wie auch die Menschen, die hier unterschrieben haben, drei Jahre wären eine angemessene Zeit, um tatsächlich diese beiden im Gesetz formulierten Ziele zu erreichen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Frau Prof. Dr. Müller hat gerade gesagt: „der Anreiz wird natürlich immer geringer, je länger ich warten muss, bis ich eine „Belohnung“ in Empfang nehmen kann“. Wobei ich aber nochmal betonen möchte, es geht hier mehr um den Anschein, dass es einen solchen Zusammenhang gibt, als um den tatsächlichen Zusammenhang. Der ist in der Praxis kaum nachweisbar in vielen Fällen. Wenn es wirklich hart nachweisbar ist, würden wir uns ohnehin bereits im Bereich des Strafrechts bewegen. Ein anderer Grund, der jetzt mehr aus dieser Perspektive ist: Wie verhält es sich mit dem Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der Bundesregierung, der mit diesem Punkt mehr zu tun hat. Also sprich Wechsel in Lobbytätigkeiten, amtliches Wissen, Netzwerke werden genutzt, der Eindruck entsteht vor allem von finanzstarken Akteuren, um sich hier Türen zu öffnen, Zugänge einzukaufen. Auch hier ist es natürlich relevant: Wie lange ist eigentlich die Karenzzeit? Informationen, die jemand hat während

er oder sie noch im Amt ist, werden immer weniger aktuell. Auch eine Frage ist, ob ein politischer Prozess oder, Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen ist. Läuft das eigentlich noch und plötzlich steht der Betreffende auf der anderen Seite und versucht auf dieses Gesetz einzuwirken, bei dem er oder sie vorher vielleicht mitgewirkt hat? Gut, da würde vielleicht auch die Ziffer 1 direkt greifen. Aber eben auch so ein Netzwerk kühlt ab, man spricht ja auch umgangssprachlich von einer Abkühlphase. In Brüssel haben wir die 18 Monate, das wurde auch bereits erwähnt, auch da mit einer klaren Aussage Lobbytätigkeiten in der Zeit zumindest in dem Bereich, für den der Amtsinhaber zuständig war, sollte es nicht geben. Von daher würde ich sagen, 18 Monate sind besser als 12 und zwei Jahre, wie es ja in der Praxis auch in dem Vorschlag der Fraktion DIE LINKE. im Grunde der Fall wäre, wenn man direkt ans Übergangsgeld knüpfen würde, würde ich auch befürworten.

PSt Dr. Günter Krings (Bundesregierung): Da ich sozusagen gleich zwischendrin sitze, kann ich an der Stelle kurz versuchen die Fragen an die Bundesregierung zu beantworten. Ich finde dies übrigens innovativ, weil es nicht üblich ist, dass die Bundesregierung das in einer Anhörung macht, aber ich finde, das sollten wir einfach mal einführen. Ich habe das schon als junger Abgeordneter schon komisch gefunden, dass man da nicht auch mal die Chance hat, einmal die Bundesregierung zu fragen, aber das müssen wir mal grundsätzlich besprechen. Aber jetzt konkret hierzu waren die beiden Fragen wahrscheinlich – zunächst einmal die erste, die könnten die Juristen hier, also die Juristen, die als Fachleute eingeladen worden sind, auch beantworten. Die Frage der zeitlichen Erfassung: Ich kann das aus meinem verfassungsrechtlichen Verständnis nur so sagen, dass ein Gesetz natürlich nur die amtierenden Minister und Staatssekretäre erfassen kann. Eben diejenigen, die schon aus dem Amt geschieden sind, wenn das Gesetz gültig ist, also sprich verkündet ist, können nicht erfasst werden. Da aber – Stichwort „Reputation“ – als Sanktionsmittel das Ganze wirkt, das zeigt ja schon, dass auch Fälle bekannt sind oder überhaupt zurzeit in Rede stehen, jetzt Fälle sind, wo man freiwillig offenbar sagt, ein Fall sogar glaube ich ein Jahr, ein anderer Fall etwas weniger und auch etwas weniger könnte ja noch sozusagen in Anbindung des Gesetzes verstanden werden,



Nur zur dienstlichen Verwendung

weil es könnte ja im Einzelnen auch unter 12 Monate als Rechtsfolge ausgesprochen werden. Dass man schon freiwillig jetzt sagt, vielleicht auch weil das Gesetz jetzt im Raume steht, gehen wir nicht sofort aus der Tätigkeit als Staatssekretär in eine wirtschaftliche verbandliche Tätigkeit, sondern man wartet dann aus guten Gründen um eben diesen engen angesprochenen Anschein zu verhindern, eben einige Monate oder ein Jahr ab, ehe dann die neue Tätigkeit an der Stelle aufgenommen wird. Und insofern ist das vielleicht schon ein Ausdruck, dass Reputation so als Sanktion vielleicht ganz gut funktioniert. Das zweite ist die Zuständigkeit. In der Tat eine ausdrückliche Regelung findet sich im Gesetzentwurf nicht, aber wir gehen von der jetzigen Rechtslage aus. Und es gibt ja jetzt für amtierende Minister/Staatssekretäre Regelungen § 5 insbesondere über eben Geschenke beispielsweise Mitteilungen zu machen uns so weiter. Es ist so, dass die Entscheidung immer und so bleibt es ja jetzt auch ein Kollegialorgan namens Bundesregierung trifft, aber die Administration beim Kanzleramt liegt. So jetzt jedenfalls auf die jetzige Rechtslage. Wenn man daran etwas verändern will, kann man auch darüber sprechen, aber wenn es sich jetzt so erstmal einfügt in das jetzige Gesetz, ist erstmal die Administration das Kanzleramt aufgrund der jetzigen Rechtslage dann das was passieren würde. Ich kann nicht garantieren, ob man da nicht nochmal eine andere Regelung findet, aber das wäre die jetzige Rechtslage, die aus meiner Sicht dann da maßgeblich ist.

SV Prof. Dr. Frank Bätge (FH für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Dormagen): Ich möchte auch auf die Dauer der Karenzzeit eingehen. Wir haben im Gesetzentwurf im Regelfall 12 Monate, aber bei besonders schwerer Beeinträchtigung bis zu 18 Monate vorgesehen. Unsere verfassungsrechtliche Einschätzung haben wir vor diesem Hintergrund gemacht. Je mehr man diese Karenzzeit erhöht, desto schwerer wird natürlich der Eingriff in Art. 12 GG, und damit die belastende Wirkung für den Betroffenen. Das heißt, man geht dann in ein rechtlich vermintes Gebiet. Wir haben keine verfassungsrechtliche Rechtsprechung speziell zu der Thematik des Ausscheidens von Regierungsmitgliedern, mir ist jedenfalls keine dazu bekannt; auch aus Hamburg nicht, wo es eine vergleichbare Regelung gibt. Es besteht die

Möglichkeit, dass das Bundesverwaltungsgericht einen solchen Fall vorlegt an das Bundesverfassungsgericht und dann die Frage gestellt wird „Ist das jetzt nicht ein zu schwerer Eingriff?“ Von daher muss man auch ein Stück weit die Risiken zumindest im Hinterkopf behalten. Wir meinen, dass man sich mit 12 bis hin zu 18 Monaten in einem einigermaßen gesicherten Bereich bewegt. Es gibt auch Differenzierungsmöglichkeiten im Einzelfall. Es steht im Entwurf eine über 12 monatige Dauer „bei besonders schwerer Beeinträchtigung“. Das könnten zum Beispiel Fälle sein, die am Ende der Beschäftigungszeit des Ministers anzusiedeln sind, wo er vielleicht noch ein laufendes Gesetzgebungsverfahren mitbearbeitet hat. Es würde dann mehr Sinn machen, eine längere Karenzzeit vorzusehen, als wenn die Befassung irgendwann mal im Rahmen seiner Ministerzeit gelaufen ist und das Verfahren längst beendet ist. Es gibt da schon bestimmte Stufen. Herr Dr. Krings hatte auch angedeutet, man muss auch das Jahr nicht ausschöpfen. Auch da gibt es differenzierte Möglichkeiten im Einzelfall. Was die Erfassung von Altfällen anbelangt, haben wir keine Rückwirkungsregelung in dem jetzigen Gesetzentwurf. Das wäre sicherlich auch ein weiteres rechtliches Risiko unter dem Stichwort „Rückwirkungsthematik bei Grundrechten“. Wir haben hier derzeit die Regelung, dass das Gesetz am Tag nach der Verkündung in Kraft tritt und dementsprechend würden Altfälle in dem Bereich davon nicht mehr erfasst werden.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Universität Heidelberg): Ja, daran kann ich nur anknüpfen. Die Frage der Rückwirkungsproblematik lässt sich juristisch recht klar differenzieren, sobald wir hinreichend konkrete Tatbestände für den Gesetzesinhalt haben und das ist zumindest ab heute der Fall wäre das wahrscheinlich eine unechte Rückwirkung und insoweit der Vertrauensschutz wäre reduziert. Für die Fälle, die davor liegen wäre es verfassungsrechtlich nahezu ausgeschlossen. Da müsste ich mal genau drauf schauen, aber wir sind im Bereich der echten Rückwirkung, da ist das verfassungsrechtlich eigentlich nicht oder kaum möglich. Also das sehe ich ganz genauso wie mein Vorredner. Bei der Frage der Zeitlänge im Regelfall 12 und 18 Monate und so weiter und so fort, dahinter steht ja ein bestimmtes auch dogmatisches Konzept. Da ist in der Verwaltungsrechts-



Nur zur dienstlichen Verwendung

wissenschaft die Rede vom sogenannten intendierten Ermessen das Schlagwort. Worauf es ankommt, was für Bausteine es bereithält mit der man mit diesen Normen steuernd hinreichend sicher umgehen kann. Und man darf nicht vergessen, das strikte Regelungen immer das Problem haben eventuell übermäßig sein. Stellen Sie sich vor, es geht darum, dass ein bestimmtes großes Infrastrukturvorhaben zentral entschieden wird. Das kann die Vergabe neuer Verkehrsinfrastruktur sein, das kann ein bestimmtes Rüstungsprojekt sein, es kann aber auch die Versteigerung einer Telekommunikationslizenz sein. Und zu einem bestimmten Zeitpunkt ist das Verfahren abgeschlossen und dann ist die Sache erledigt und es kann sein, dass das in die letzten Monate der Zeit eines Ministers oder Staatssekretär fällt und dass da Befangenheiten möglicherweise eine Rolle spielen, aber dann das Verbot sachbezogen über diesen Bereich hinaus auszudehnen, wenn das Verfahren abgeschlossen ist, dazu gibt es dann eigentlich keinen sachlichen Grund mehr. Und deshalb können auch die 12 Monate tatsächlich übermäßig sein, es kommt eben auf den Einzelfall und auf die Verbotsgründe an, die hier eine Rolle spielen. Deswegen zu Recht keine strikte Verbotszeit sondern eine angepasste, die eben auch Differenzierung nach unten und nach oben zulässt für diesen Bereich. Danke.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Danke schön, dann haben wir alle Fragen beantwortet, die in der Berichterstatterrunde gestellt wurden. Jetzt sehe ich auch nur noch Berichterstatter hier sitzen, gibt es noch eine Wortmeldung, eine Frage? Die Kollegin Wawzyniak hat noch eine Frage.

BE Abg. **Halina Wawzyniak** (DIE LINKE.): Ja, ich will zumindest noch eine Frage stellen, aber dann gleich an vier Personen, nämlich an Frau Prof. Dr. Müller, Herrn Lange, Herrn Prof. Dr. Grzeszick und Herrn Prof. Dr. Bätge. Die Fraktion DIE LINKE. hatte ja ursprünglich einen Antrag eingebracht, in dem sie vorgeschlagen hat, die Karenzzeit an die Zeit des Übergangsgeldes zu koppeln und jetzt habe ich hier Einvernehmen gehört, dass alle gesagt haben, selbst wenn man drei Jahre machen müsste, müsste man ein Übergangsgeld von drei Jahren machen, müsste also das Übergangsgeld anpassen. Es ist vielleicht eher eine rechtstechnische Frage, aber anknüpfend an die Frage,

die ich vorhin Herrn Prof. Dr. Bätge gestellt habe: Mal angenommen theoretisch würde man sich auf eine dreijährige Karenzzeit verständigen, müsste dann der § 14 Abs. 2 Bundesministergesetz angepasst werden auf drei Jahre oder ist eine Regelung normal § 14 Abs. 2 zwei Jahre und in besonderen Fällen Karenzzeit drei Jahre notwendig. Also die Frage ist, um es nochmal konkreter zu fassen: Wenn man eine längere Karenzzeit macht, ist es dann explizit erforderlich auch den § 14 Abs. 2 entsprechend anzupassen?

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Ja, in der Reihenfolge gleich, Frau Prof. Dr. Müller fängt an.

SV **Prof. Dr. Edda Müller** (Transparency International Deutschland e. V., Berlin): Also ich glaube nicht, dass man deshalb generell die Übergangszeitregelung für alle Fälle auf drei Jahre erhöhen sollte, sondern in den konkreten Fällen, in denen ein Tätigkeitsverbot auf drei Jahre ausgesprochen wird, sollte die Übergangszahlung in dieser Größenordnung erfolgen. Ich gehe davon aus, dass das in wenigen Fällen der Fall sein wird. Im Übrigen wäre der Antrag, den Sie vorhin formuliert haben, dass eine Anpassung der Karenzzeitdauer auf die Maximaldauer von zwei Jahren sinnvoll wäre, auf jeden Fall besser als die Regelung, die im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehen ist. Das ist klar.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dankeschön, ich muss nochmal nachfragen, die anderen Gefragten, waren der Herr Lange oder der Herr Prof. Dr. Michael?

SV **Timo Lange** (LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e. V., Berlin): Also man hat ja beim vorliegenden Gesetzentwurf ebenfalls bereits das Problem, dass es in wenigen Fällen zu der Konstellation kommen könnte, dass jemand nur sehr kurz im Amt war, dass derjenige dementsprechend nur im kürzesten Fall sechs Monate Anspruch auf Übergangsgeld hat, aber beispielsweise bei einem öffentlichen Vergabeverfahren eine entscheidende Rolle gespielt hat, dann anmeldet, zu genau diesem Unternehmen, was da den Zuschlag bekommen hat, wechseln zu wollen. Das heißt, hier würde ein schwerer Interessenkonflikt vorliegen und eventuell dann sogar 18 Monate Karenzzeit ausgesprochen werden. Das heißt,



Nur zur dienstlichen Verwendung

die Person würde in diesem hypothetischen Fall ein Jahr länger Übergangsgeld bekommen, als es bei einem normalen Ausscheiden aus dem Amt der Fall wäre. Das ist, würde ich sagen, ein Fall der nicht oft auftreten wird. Das ist wieder so ein Grenzfall und diese Problematik würde man natürlich lösen, indem man sagt, man knüpft das an das Übergangsgeld und die Auszahlungsdauer. Gleichzeitig, würde man damit in vielen Fällen das Ziel besser erreichen, was ich in dem Zusammenhang des Vorschlags der Bundesregierung von nur 12 bis 18 Monate auch begrüßen würde, weil man in den meisten Fällen im Grunde eine Karenzzeit von zwei Jahren hätte. Zugleich muss man aber sagen, man hätte dann das Problem, dass die Schwere des Interessenkonflikts nicht mit der Länge der Amtsdauer unmittelbar zusammenhängt, obwohl das die Bundesregierung hier auch in ihrem Gesetzentwurf so ausgeführt hat. Also mir wäre es wichtig zu sagen: Ja eine längere Karenzzeit wäre besser und es würde gewisse Anpassungen in dem § 14 erforderlich machen. Ob das nun heißt, man dehnt das einfach aus, wenn man drei Jahre annimmt? Das würde ich gar nicht unbedingt sagen, sondern für diese Fälle müsste man dann eben nochmal schauen, ob man da eine andere Regelung finden kann, die vielleicht ein geringeres Geld als Entschädigung für diese Zeit vorsieht.

SV Prof. Dr. Frank Bätge (FH für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Dormagen): Ich lese den § 6 d in dem Entwurf so, dass dieser einen eigenständigen Anspruch gewährt auf ein Übergangsgeld zur Abmilderung der Konsequenzen während der Untersagung. Hier steht „Wird die Aufnahme untersagt, so wird das Übergangsgeld für die Dauer der Untersagung gewährt“. Wenn man darüber nachdenkt, die Karenzzeiten auf einheitlich drei Jahre oder 18 Monate zu verlängern, dann würde ich zunächst einmal keinen damit unmittelbar zusammenhängenden Grund sehen, auch den § 14 zu ändern. Dieser hat einen anderen Regelungsgegenstand, da geht es um ein Ausscheiden aus dem Ministeramt, hier bei § 6 d geht es um eine Kompensation für die Dauer der Untersagung. Das heißt, ich sehe da keine unmittelbare Korrelation.

SV Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. (Universität Heidelberg): Im generellen Zugriff auf die Frage

würde ich auch zunächst einmal drauf hinweisen, dass tatsächlich zwischen Untersagungsgrund und Dauer der Amtstätigkeit keine unmittelbare Korrelation besteht. Auch eine kurze Tätigkeit kann eine langandauernde Versagung rechtfertigen, umgekehrt kann eine langandauernde Tätigkeit nicht unbedingt zu Verboten führen und so weiter und so fort. Da muss man genauer schauen, was der Grund ist, der mit dem Gesetz verfolgt wird. Bei der Frage falls man sich für eine Verlängerung entscheidet in der Karenzzeit und damit der möglichen Verbote auch das Übergangsgeld angepasst werden muss, ist offengesagt ein bisschen juristischer Graubereich. Der eine Punkt ist, man kann überlegen aus Gründen der Kohärenz; Die Rechtsprechung tendiert in letzter Zeit dahin viele Dinge eine Kohärenz eines Gesetzes zu verlangen, die wir vor fünf Jahren noch abgelehnt haben. Das ist aber im Wandel, zurzeit ist die Spitze der Dynamik vielleicht ein bisschen gebrochen. Im Steuerrecht wurde vom Bundesverfassungsgericht ein Stück weit zurückgerudert, das ist aber ein bisschen unsicher für diese Bereiche, da es eben ein nicht nur indizierter oder vergleichbarer Bereich ist. Also da kann man nur Näherungswerte abgeben. Ganz offen gesagt, kann sein, kann nicht sein oder anders gesprochen, wenn man es kohärent regelt, ist man auf der sicheren Seite. Das gilt dann auch für den zweiten Punkt, nämlich die Frage, ob ein derartiger Ausgleich mit Rücksicht auf die Verhältnismäßigkeit der Berufsfreiheit des Eingriffes darin geboten ist. Es gibt die entsprechende Lagen auch zu Eingriffen in Eigentum, das kennt man mit der ausgleichspflichtigen Inhaltsbestimmung und da hat die Rechtsprechung relativ klar gesagt, in gewissen Bereichen muss Geld zusätzlich fließen, sonst darf man Dinge nicht verbieten. Denkmalschutz war ein Ausgangspunkt, jetzt gibt es aber auch andere Bereiche, Naturschutz ist so ein Punkt und so weiter und so fort. Bei Art. 12 GG Berufsfreiheit haben wir das so in der Klarheit bislang noch nicht, aber es gibt Entscheidungen, die kommen in diese Nähe. Das heißt, verkappt unter anderen Aspekten gibt es mittlerweile Fälle bei den Oberverwaltungsgerichten, beim Bundesverwaltungsgericht, die dahin tendieren, dass im Bereich intensiver Berufseingriffe ein Ausgleichsgeld abmildernd und damit Verhältnismäßigkeit herstellend berücksichtigt werden kann, vielleicht sogar berücksichtigt werden muss. Da gibt es – das ist jetzt sehr technisch,



Nur zur dienstlichen Verwendung

das tut mir leid, das ist langweilig – im Brückenfall der Rettungsmaßlegung – da werden Funkfrequenzen und Träger vergeben an einen Antennemast, an dem Rettungsdinge angebracht werden – da wurde gesagt, eine derartige gesetzliche Regelung, dass es unentgeltlich angebracht werden muss, ist nur zulässig, wenn zugleich ein Ausgleichsgeld geleistet wird. Der Fall ist eigentlich über Art. 12 GG und nicht über Art. 14 GG zu lösen, das ist eigentlich einer der Fälle, da würde man sagen, da haben wir zum ersten Mal, den Fall gehabt, dass zwingend aus Art. 12 GG zudem noch was gezahlt werden muss, damit derjenige es dulden muss. Das ist aber noch nicht Bundesverfassungsrechtsprechung, deswegen wie gesagt leider die sehr differenzierte technische und graue Antwort. Aber im Ergebnis gilt dann, dass wir bei der Karenz, wenn Sie da auf der sicheren Seite sein möchten, vieles dafür spricht, dann auch die Länge des Übergangsgeldes anzupassen und dementsprechend auch die Länge hier vorzusehen, aber mit diesem Programm ist alles versehen.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Gut, danke schön. Dann haben wir noch eine Frage von dem Kollegen Özdemir.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Ich habe zwei kurzen Fragen ausschließlich an Herrn Prof. Dr. Michael. Die erste Frage wäre, habe ich Sie gerade richtig verstanden, dass Sie empfohlen haben, bei der Feinzeichnung des Tatbestands bei der Anzeigepflicht einfach sinngemäß zu sagen, spätestens drei Monate vor beabsichtigten Antritt der Tätigkeit arbeitsvertraglich eine Anzeigepflicht zu statuieren? Und meine zweite Frage wäre nochmal im Hinblick auf den Entscheidungsträger für eine Karenzzeit nochmal jeweils kurz das Für und Wider dazustellen, ob ein parlamentarisches Gremium oder ob die Bundesregierung als Kollegialorgan die Entscheidung treffen soll? Nochmal jeweils pro und contra kurz.

SV **Prof. Dr. Lothar Michael** (Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf): Ja, vielen Dank. Also zunächst darf ich vielleicht der Einfachheit halber nochmal auf meine schriftliche Stellungnahme hinweisen. Unter Nr. 6 habe ich einen Regelungsvorschlag ausformuliert. Das wäre also in der Tat so, wie Sie das gerade gesagt haben: Die Tätigkeit ist spätestens drei Monate vor der Aufnahme der

geplanten Tätigkeit anzuzeigen. Die Tätigkeit darf frühestens nach Ablauf dieser Frist aufgenommen werden. Das wäre also eine ganz technische Lösung, gegen die nichts spricht. Ich wüsste nicht, was dagegen spricht, sie schafft viel Klarheit – auch für den Betroffenen. Er hat sozusagen dann auch die Sicherheit, dass in dieser Zeit entschieden werden muss und er gegebenenfalls dann mit der Tätigkeit beginnen kann. Das schafft für den Arbeitgeber Transparenz. Dann haben wir nicht das Problem, dass sich der Betroffene sich fragen muss, wann muss er anzeigen und wann verstößt er gegen seine Anzeigepflichten. Das wäre meine ganz technische Lösung für diese Schwierigkeiten, die der Entwurf zur Folge hat. Ich wurde außerdem noch einmal gefragt zur Verantwortung der Regierung. In der Tat spricht natürlich vieles auch dafür, die Regierung in die Verantwortung zu nehmen und zu sagen, die weißeste Weste hat sie, wenn sie sich selbst reinigt. Aber ich sehe eben ein gewisses Risiko, dass es auch zu Fällen kommen könnte, in denen die Regierung von der Gremiumsempfehlung abweicht. Sie käme dann in ein Dilemma, die Gründe vielleicht nicht ganz offen legen zu können aus Gründen der Vertraulichkeit und deshalb zum Schluss mehr an den Pranger gestellt wird. Das wäre nichtwünschenswert und widerspräche dem Ziel des Gesetzes, das Vertrauen der Regierung zu stärken. Deshalb, überwiegen die Vorteile eines parlamentarischen Gremiums, das natürlich dann den schwarzen Peter hätte. Es ist ganz klar, irgendeiner muss das entscheiden und muss dafür dann die politische Verantwortung tragen. Es ist durchaus wünschenswert Externe in so ein Gremium zu wählen – statt des beratenden Gremiums könnten diese in einem parlamentarischen Gremium mitwirken. Sie könnten als Externe dort Fragen stellen, ihren Sachverstand, ihre Erfahrung einbringen. Es wäre natürlich dann ganz wichtig, dass die Regierung in einem – nach meinem Vorschlag – parlamentarischen Gremium zu Wort kommt. Denn sie hat möglicherweise wiederum interne Informationen, die ebenfalls für diese Entscheidung ganz wichtig sind. Deshalb habe ich vorgeschlagen, den Art. 43 GG anzuwenden. Vielen Dank.

Stellv. Vors. **Frank Tempel** (DIE LINKE.): Dann bedanke ich mich, es liegen keine weiteren Wortmeldungen vor. Ich beende damit die 50. Sitzung des Innenausschusses und freue mich, dass alle

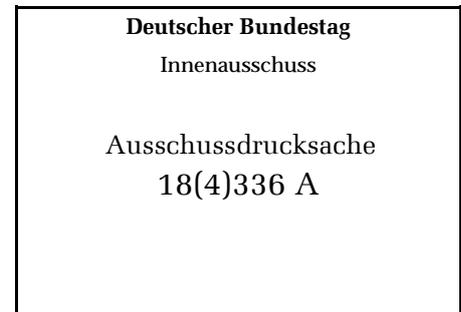


Nur zur dienstlichen Verwendung

dran teilgenommen haben, die hier anwesend waren. Ich bedanke mich natürlich noch einmal bei den Sachverständigen, wie gesagt Sachverstand ist für die Beratung immer von Vorteil, insofern werden wir das auch zu würdigen und zu nutzen wissen. Ich wünsche allen eine ergebnisreiche und erfolgreiche Woche, bis zum nächsten Mal.

Schluss der Sitzung: 16.03 Uhr

An den
Deutschen Bundestag
Innenausschuss
Per Mail: innenausschuss@bundestag.de



Datum: 05. Juni 2015

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
Bundestags-Drucksache 18/4630

- Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 15. Juni 2015, 14:00 Uhr

I. Vorbemerkung

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden sowohl für die Mitglieder der Bundesregierung (Art. 62 GG) als auch für die Parlamentarischen Staatssekretäre Regelungen geschaffen, die die Aufnahme einer Beschäftigung nach Ende des Amtes begrenzen können. Das Gesetz ändert durch die Einführung derartiger Regelungen für die betroffenen Amtsträger zwei Bundesgesetze: das Bundesministergesetz und das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht stellt sich hierbei vor allem die Frage nach der verfassungsrechtlichen Konformität dieser Regelungen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere zu klären, ob die Einführung derartiger Regelungen verfassungsrechtlich geboten ist (siehe unter III.) und, ob umgekehrt durchgreifende Anhaltspunkte für ein verfassungsrechtliches Verbot (siehe unter IV.) bestehen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wird zudem auf die Mitwirkung des beratenden Gremiums einzugehen sein (siehe unter V.).

II. Wesentlicher Inhalt und Zielrichtung

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass amtierende und ehemalige Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre, die beabsichtigen, innerhalb eines Zeitraumes von 18 Monaten nach ihren Ausscheiden aus dem Amt einer Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes nachzugehen, dies anzuzeigen haben. Die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung kann untersagt werden, wenn durch ihre Aufnahme öffentliche Interessen beeinträchtigt werden. Die Untersagung soll in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten; in Ausnahmefällen kann der Zeitraum bis zu 18 Monate betragen („Karenzzeit“). Entscheidungsbefugte Stelle für die Frage der Untersagung und gegebenenfalls deren Dauer ist die Bundesregierung. Sie trifft ihre Entscheidung auf Empfehlung eines beratenden Gremiums. Wird die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung untersagt, so wird das Übergangsgeld auch für die Dauer der Untersagung gewährt.

Der Gesetzentwurf verfolgt zwei Zielrichtungen:

- Zum einen soll verhindert werden, dass durch den Anschein einer vor-
eingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussich-
ten oder durch die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung
des Amtsverhältnisses das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität
der Bundesregierung beeinträchtigt wird und
- zum anderen sollen die Betroffenen vor Unsicherheiten und ungerech-
tfertigter Kritik geschützt werden.

III. Prüfung eines verfassungsrechtlichen Gebotes für die Einführung von Ka- renzzeiten

Ein verfassungsrechtliches Gebot für die Einführung einer Karenzregelung ist nicht erkennbar.

1. Art. 66 GG

Art. 66 GG enthält für Mitglieder der Bundesregierung das Verbot, ein anderes besoldetes Amt, ein Gewerbe oder einen Beruf auszuüben. Zudem dürfen diese weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören. Allerdings bezieht sich diese Regelung nur auf Tätigkeiten und Zugehörigkeiten, die mit der gleichzeitigen Ausübung des Regierungsamtes unvereinbar sind.¹ Art. 66 GG will sicherstellen, dass die Mitglieder der Bundesregierung während ihrer Amtszeit ihre ganze Arbeitskraft diesem Amt widmen. Hingegen enthält diese Bestimmung keine Unvereinbarkeitsregelungen nach dem Ausscheiden aus dem Amt. Nachwirkungen der Tätigkeits- und Zugehörigkeitsverbote des Art. 66 GG in die Zeit nach Beendigung des Amtes bestehen deshalb nicht.

2. Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit beamten- und soldatenrechtlichen Karenz- zeitenregelungen

Ein verfassungsrechtliches Gebot zur Einführung von Karenzzeiten kann sich auch nicht aus dem Gleichheitssatz ergeben. Der Bundesgesetzgeber sieht zwar

¹ Brockmeyer in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Grundgesetz, 12. Auflage 2011, Art. 66 Rdnr. 1; Hermes in Dreier, Grundgesetz, Bd. II, 2. Auflage 2006, Art. 66 Rdnr. 15.

für Beamte und Soldaten entsprechende Regelungen vor (§ 41 BeamtStG und § 20a SoldatenG). So heißt es etwa in § 41 BeamtStG:

„Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte sowie frühere Beamtinnen mit Versorgungsbezügen und frühere Beamte mit Versorgungsbezügen haben die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, die mit der dienstlichen Tätigkeit innerhalb eines Zeitraums, dessen Bestimmung dem Landesrecht vorbehalten bleibt, im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, anzuzeigen. Die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung ist zu untersagen, wenn zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Das Verbot endet spätestens mit Ablauf von fünf Jahren nach Beendigung des Beamtenverhältnisses.“

Angesichts der sehr unterschiedlichen Rechtsstellung von Beamten und Soldaten einerseits und Mitgliedern der Bundesregierung sowie Parlamentarischen Staatssekretären andererseits, kann sich aus dem Gleichheitssatz aber jedenfalls keine Verpflichtung für den Bund ergeben, entsprechende gesetzliche Regelungen zu erlassen. Die unterschiedliche Rechtsstellung wird neben den bestehenden Funktionsdifferenzen zwischen Beamten und Soldaten einerseits und Mitgliedern der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretären andererseits auch durch die unterschiedlichen Regelungen zur persönlichen Rechtsstellung dieser Amtsträger verdeutlicht. Für den Personenkreis der Mitglieder der Bundesregierung und der Parlamentarischen Staatssekretäre bestehen gesetzliche Sonderregelungen in Gestalt des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre, die sich aufgrund der Besonderheiten dieser Ämter von den allgemeinen beamten- und soldatenrechtlichen Regelungen deutlich unterscheiden. Infolgedessen besteht für den Bund keine Verpflichtung, die persönliche Rechtsstellung der Amtsinhaber gesetzlich gleichlautend zu regeln.

Als Zwischenergebnis kann damit festgehalten werden, dass eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Erlass von gesetzlichen Karenzzeitregelungen für Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre nicht besteht.

IV. Prüfung eines verfassungsrechtlichen Verbotes für die Einführung von Karenzzeiten

Anhaltspunkte für ein verfassungsrechtliches Verbot einer Karenzzeitregelung könnten sich aus den Grundrechten der ausgeschiedenen Regierungsmitglieder und Parlamentarischen Staatssekretäre ergeben.

1. Eingriff in den Schutzbereich der Grundrechte der Berufsausübungsfreiheit und der Allgemeinen Handlungsfreiheit

Hierbei ist zur berücksichtigen, dass die Auferlegung der Anzeigepflicht und die gesetzlich eingeräumte zeitlich befristete Untersagungsmöglichkeit deren Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 (Berufsausübungsfreiheit) und aus Art. 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit) einschränken.

Das Grundrecht der Berufsfreiheit wird allerdings nicht in der schwerer zu rechtfertigenden Berufswahlkomponente eingeschränkt, sondern in der nach Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich durch Gesetz regelbaren Berufsausübungsfreiheit betroffen. Auch das Bundesverwaltungsgericht sieht in den erwähnten inhaltlich vergleichbaren Karenzzeitregelungen des deutschen Beamten- und Soldatenrechts keine Berufswahleinschränkungen, sondern lediglich Berufsausübungsbeschränkungen, da sie nicht den ganzen angestrebten Beruf verbieten, sondern nur Ausschnitte desselben betreffen, die im Zusammenhang mit der früheren Diensttätigkeit stehen.²

2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Die Eingriffe sind verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, da sie auf gesetzlicher Basis erfolgen und sich insgesamt als verhältnismäßig erweisen.

Angesichts der grundrechtseingreifenden Betätigung der öffentlichen Gewalt in Gestalt der Auferlegung einer Anzeigepflicht sowie der Einräumung der zeitlich befristeten Untersagung der angestrebten Beschäftigung bedarf es einer ge-

² Vgl. zum Soldatengesetz insbesondere BVerwGE 84, 194 (194 ff.), bestätigt in BVerwGE 91, 57 (60); für Beamte zuletzt etwa OVG NRW, Beschluss vom 22.04.2014 – 6 B 34/14 -, juris, Rdnr. 10 ff.

gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, welche mit dem vorliegenden Gesetzentwurf auch auf den Weg gebracht ist.

Die beschriebenen belastenden gesetzlichen Regelungen müssten zudem insgesamt verhältnismäßig sein. Die mit dem Gesetz beabsichtigten Ziele müssten daher verfassungsrechtlich legitim sein und die zur Zielerreichung vorgesehenen gesetzlichen Mittel sich als zweckförderlich, erforderlich und auch im Hinblick auf die Grundrechtsbelastung des betroffenen Personenkreises nach Abwägung als angemessen darstellen.

a) Verfassungsrechtlich legitime Zwecksetzung

Für die erwähnten inhaltlich vergleichbaren Regelungen des deutschen Beamten- und Soldatenrechts nimmt die Rechtsprechung die Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG an.³ Beamten- und soldatenrechtliche Karenzzeitenregelungen stellen sich danach insbesondere deshalb als angemessen dar, da sie die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung als Regelungsziel hätten, welche insbesondere die Integrität der Amtserfüllung und die Abwehr diesbezüglicher Vertrauenseinbußen umfasse und von überragender Bedeutung sei. Die Rechtsprechung verweist des Weiteren darauf, dass die Unparteilichkeit und Unbefangenheit der Beamten und das nach innen und außen unverzichtbare Vertrauen in die Integrität der öffentlichen Verwaltung ausgesprochen empfindliche Schutzgüter seien und der Gesetzgeber etwaigen Gefährdungen schon im Vorfeld begegnen dürfe.⁴

Ausgehend von dieser Argumentationsbasis wird man annehmen dürfen, dass auch oder sogar erst recht das Vertrauen in die Integrität von Regierungsgliedern und Parlamentarischen Staatssekretären ein wichtiges Anliegen des Gemeinwohls darstellt. Das Vertrauen bezieht sich konkret darauf, dass sie ihr Amt allein nach Maßgabe ihres Amtseides, Art. 64 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 56 Satz 1 GG, also unabhängig von eigenen oder fremden Partikularinteressen in alleiniger Orientierung am Gemeinwohl wahrnehmen.

³ Vgl. die Rechtsprechungsnachweise in Fußnote 2.

⁴ OVG NRW, Beschluss vom 22.04.2014 – 6 B 34/14 -, juris, Rdnr. 10 ff.

Die gesetzgeberische Annahme, dass ein rascher Wechsel vom Regierungsamt oder vom Amt des Parlamentarischen Staatssekretärs in Positionen der Privatwirtschaft oder sonstigen Beschäftigungsverhältnissen aus Sicht der Öffentlichkeit Fragen aufwerfen könnte, ob es nicht während der Amtszeit zu nunmehr belohnten Verhaltensweisen des ausgeschiedenen Regierungsgliedes im Interesse des neuen Arbeitgebers gekommen war, erscheint hierbei nicht von vornherein als unvertretbar, sondern bewegt sich innerhalb des für die Gesetzgebung anerkannten Einschätzungsspielraums.

Ähnliches gilt für die anlässlich derartiger Fälle in der breiten Öffentlichkeit diskutierten Befürchtungen, dass weiterhin in der Regierung und der mit ihr verbundenen Verwaltung tätige Personen, zu denen das ausgeschiedene Regierungsglied während seiner Amtszeit nähere Beziehungen hergestellt hat, in ihrer Verwaltung zu seinen Gunsten bzw. zugunsten seines neuen Arbeitgebers beeinflusst sein könnten. Entsprechende Diskussionen sind in der Vergangenheit in solchen Fällen konkret geführt worden; sie dürften nicht zuletzt auch ein Anlass dafür sein, dass ein solcher Gesetzentwurf entstanden ist.

Insgesamt kann daher davon ausgegangen werden, dass die Zielsetzung des Gesetzentwurfes verfassungsrechtlich legitim ist und auf höchststrichterlich anerkannte Gründe zurückgreifen kann.

b) Zweckförderlichkeit der gesetzlich vorgesehenen Mittel

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Mittel der Anzeigepflicht und der zeitlich befristeten Untersagungsmöglichkeit der angestrebten Beschäftigung sind auch grundsätzlich geeignet, das heißt zumindest förderlich, die legitimen gesetzgeberischen Ziele zu erreichen.

c) Erforderlichkeit der vorgesehenen gesetzlichen Mittel

Weniger belastende Mittel mit gleicher Wirkung sind nicht erkennbar. Insbesondere freiwilligen Selbstverpflichtungen fehlt eine solche vergleichbare Eignung bereits deshalb, da sie weder dem Klarstellungsinteresse des Betroffenen nachkommen noch sicher gewährleisten, dass der erforderliche objektivierende Maßstab in jedem Fall eingehalten wird. Selbst wenn die betroffene Person

nach Zugrundelegung eines objektivierenden Maßstabes einer Selbstverpflichtung nachkommt, würde dies nicht vor unberechtigter Kritik im gleichen Maße schützen, als wenn die Entscheidung in einem gesetzlich vorgesehen Verfahren auf Grundlage eines beratenden Gremiums von einer hoheitlichen Stelle getroffen wird.

Umgekehrt wäre eine pauschale gesetzlich unmittelbar wirkende Untersagung nicht erforderlich, da eine Betrachtung des jeweiligen Einzelfalles – wie mit vorliegenden Gesetzentwurf intendiert –, ein ebenso zweckförderliches, jedoch milderes Mittel darstellt. Eine am Einzelfall ausgerichtete Betrachtung, ob objektive Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Vertrauens in die Integrität von Regierungsmitgliedern bestehen, bringt Gesetzeszweck und berechnigte Interessen des betroffenen Personenkreis erst miteinander in Einklang. Im Gesetzentwurf sind insoweit Maßstäbe enthalten, die eine am Gesetzeszweck orientierte Einzelfallprüfung ermöglichen. So ist nach § 6b Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfes eine Untersagung möglich, „soweit zu besorgen ist, dass durch die Beschäftigung öffentliche Interessen beeinträchtigt werden“. Nach Satz 2 der Norm sei davon insbesondere auszugehen, „wenn die angestrebte Beschäftigung in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Bundesregierung während seiner Amtszeit tätig war, oder das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigen kann.“ Diese gesetzlichen Maßstäbe lassen damit eine konkrete Einzelfallprüfung zu.

d) Angemessenheit der Karenzzeitregelung

Die im Gesetzentwurf geregelte Karenzzeitregelung erscheint schließlich auch angemessen. Sie wägt die gesetzgeberischen Ziele mit den Belastungen für die betroffenen Grundrechtsträger ab und führt beides durch bestimmte Regelungen (insbesondere Gewährung von Übergangsgeld und beschränkter Untersagungszeitraum) zu einem noch angemessenen Ausgleich zusammen.

aa) Regelung zum Übergangsgeld

Für die Angemessenheit der mit dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagenen Karenzzeitregelung spricht die Regelung, dass die ausscheidenden Regie-

rungsmitglieder und Parlamentarischen Staatssekretäre für die Dauer der etwaigen Untersagung ein entsprechendes Übergangsgeld erhalten. Durch diese Regelung ist sichergestellt, dass sie trotz des zeitlich befristeten Verbotes wirtschaftlich abgesichert, also nicht zwingend auf eine Berufstätigkeit angewiesen sind.

bb) Gesetzlich vorgesehene Dauer der Untersagung

Es ist zum anderen zu berücksichtigen, dass auch die höchstzulässige Dauer einer etwaigen Untersagung unter Berücksichtigung der Gesetzeszwecke sich noch in einem angemessenen Rahmen bewegt. Laut Gesetzentwurf soll die Untersagung in der Regel die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten und nur in Ausnahmefällen bis zu 18 Monaten betragen.

Die vorgesehene maximale Untersagungsfrist liegt damit zum Beispiel unterhalb der bereits eingeführten landesrechtlichen Karenzzeitenregelung des § 9a des hamburgischen Senatsgesetzes, die eine höchstzulässige Untersagungsfrist von zwei Jahren nach Beendigung des Amtsverhältnisses vorsieht. Die Dauer der Untersagung ist zudem milder ausgestaltet als diejenige im EU-Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, da letztere keine einjährige Regelfrist vorsieht, sondern eine pauschale Karenzzeit von 18 Monaten für die politische Lobbyarbeit.⁵ Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die im Gesetzentwurf vorgesehene Untersagungsfrist sich auch weit unterhalb der beamtenrechtlichen Frist des § 41 BeamtStG von maximal fünf Jahren bewegt. Die Dauer der Untersagungsfrist – auch unter Berücksichtigung der Regelung über die Gewährung des Übergangsgeldes - bewegt sich daher aus meiner Sicht in einem für den betroffenen Personenkreis noch angemessenen Rahmen.

cc) Klarstellungs- und Rechtssicherheitsinteresse der Betroffenen

Letztlich muss in der für die Angemessenheitsprüfung erforderlichen Abwägung auch zugunsten des ausgeschiedenen Regierungsmitgliedes bzw. Parlamentarischen Staatssekretärs berücksichtigt werden, dass der im Gesetzentwurf vorge-

⁵ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_de.pdf, Ziffer 1.2 (abgerufen am 05.06.2015).

sehene formalisierte Prüfungs- und Entscheidungsvorgang durchaus relevante Vorteile für sie mit sich bringt.

Das ausgeschiedene Mitglied enthält eine gerichtlich überprüfbare hoheitliche Entscheidung auf Empfehlung eines unabhängigen Gremiums und ist daher vor unberechtigten Vorwürfen besonders geschützt. Die Entscheidung kommt daher einerseits dem Klarstellungs- und Rechtssicherheitsinteresse des betroffenen Personenkreises nach und andererseits dem Transparenzinteresse der Öffentlichkeit. Diese Aspekte sind nicht nur rechtspolitischer Natur, sondern finden auch ausdrückliche Erwähnung als gesetzgeberisches Ziel des Gesetzentwurfes. Danach soll nicht nur das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung geschützt werden. Auch das ausgeschiedene Regierungsmitglied sowie sein neuer Arbeitgeber werden durch eine entsprechende hoheitliche Entscheidung unter Berücksichtigung der Empfehlung eines beratenden Gremiums von Unsicherheiten und ungerechtfertigter Kritik geschützt.

Auch diese abwägungsrelevanten Faktoren halten sich innerhalb des der Gesetzgebung zuzustehenden Einschätzungsspielraums. Dass sie nicht lediglich hypothetischer Natur sind, zeigen die in der Öffentlichkeit geführten Diskussionen in der Vergangenheit bei derartigen Vorgängen.

V. Einrichtung eines beratenen Gremiums

Abschließend möchte ich kurz auf die Rechtsstellung des beratenden Gremiums eingehen, deren Mitglieder Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben oder über Erfahrungen in einem wichtigen politischen Amt verfügen müssen. Verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf das Demokratieprinzip und der Rechtsschutzgarantie sind hieraus bereits im Ansatz nicht erkennbar, da das Gremium lediglich beratender Natur ist, sich daraus keine Reduzierung der gerichtlichen Kontrolle ergibt und die Mitglieder durch den Bundestag berufen werden.

VI. Fazit

- Ein verfassungsrechtliches Gebot zur Einführung von Karenzzeiten ist weder aus Art. 66 GG noch aus Art. 3 Abs. 1 GG ableitbar.
- Die Einführung von Karenzzeiten ist ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Art. 12 Abs. 1 GG und in die Allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG.
- Der Grundrechtseingriff ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da er in verhältnismäßiger Art und Weise die rechtlich anzuerkennenden gesetzgeberischen Ziele mit der Grundrechtsposition des betroffenen Personenkreises in Einklang bringt.
- Dies wird insbesondere erreicht durch ein System der Einzelfallprüfung, einer angemessenen Maximaldauer der Untersagung, der Gewährung eines Übergangsgeldes für den Zeitraum der Untersagung und der zulässigen Einbindung eines beratenden Gremiums.
- Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass aus meiner Sicht keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den vorliegenden Gesetzentwurf bestehen.

Köln, den 05.06.2015

gez. Prof. Dr. Bätge

Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache

18(4)336 B



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44
D – 10119 Berlin

Deutscher Bundestag
Innenausschuss
Platz der Republik 1
11011 Berlin
-per E-Mail an innenausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Edda Müller
Vorsitzende
geschäftlich
Alte Schönhauser Str. 44
D-10119 Berlin
Tel.: (+49) (030) 54 98 98 0
Fax: (+49) (030) 54 98 98 22
E-Mail: emueller@transparency.de
www.transparency.de

Berlin, den 09. Juni 2015

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre/Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns herzlich für die Übersendung des Entwurfs eines Gesetzes Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre und die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen.

Wir **begrüßen** ausdrücklich die Vorlage eines Gesetzes zur Einführung von Karenzzeiten nach dem Ausscheiden aus den Ämtern eines Ministers/einer Ministerin und eines Parlamentarischen Staatssekretärs/in. Wir sehen darin einen Beitrag zur **Verbesserung der politischen Kultur** in Deutschland.

Folgende Regelungen des Gesetzentwurfs halten wir für gut und **zielführend**

- Die Einführung eines doppelten Gesichtspunkts für die Prüfung der Untersagung (§ 6b (1) Ziff. 1 und 2) und zwar:
die Nähe des Zuständigkeitsbereichs als Minister oder Parl. Staatssekretär zum geplanten Beschäftigungsbereich sowie die Beeinträchtigung des Vertrauens der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung.
- Für gut halten wir auch die Regelung des § 6a Abs. 2, der die Anzeigepflicht bereits während der Amtszeit entstehen lässt, sofern bereits zu diesem Zeitpunkt „mit Vorbereitungen für die Aufnahme einer Beschäftigung begonnen wird oder eine „Beschäftigung in Aussicht gestellt wird“

Für **verbesserungsbedürftig** halten wir folgende Regelungen:

- Die Dauer der Karenzzeit von 12 bzw. in Ausnahmefällen 18 Monaten

Begründung: Schaden für die politische Kultur sowie die Integrität der Bundesregierung kann insbesondere dann entstehen, wenn während der Ausübung des Amtes dafür gesorgt wird, den Interessen eines potentiellen künftigen Arbeitgebers bei konkreten politischen Entscheidungen zu dienen. Diese Gefahr ist umso größer je kürzer der Zeitraum zwischen dem Verlassen des Amtes und der Aufnahme der neuen Position ist. Nur eine deutlich längere Dauer der Karenzzeit - wir halten einen Zeitraum von 3 Jahren für notwendig - ist geeignet, diese Gefahr zu bannen und das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung dauerhaft zu stärken.

- Die Einführung einer Regelung, wonach noch während der Laufzeit der Karenzzeit kein Arbeitsvertrag geschlossen werden darf, der sofort nach deren Beendigung in Kraft tritt.

Begründung: Diese Regelung ist angesichts der kurzen Dauer der Karenzzeit notwendig, da die Karenzzeit sonst als verlängerter Urlaub wahrgenommen wird und die intendierte Stärkung des „Vertrauens der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung“ nicht bewirkt werden kann.

- Das Fehlen jedweder Sanktion bei Verletzung der Anzeigepflicht

Begründung: Es dürfte richtig sein, dass eine Verletzung der Anzeigepflicht in der Regel durch die kritische Öffentlichkeit entdeckt wird und zu einem Reputationsschaden des Pflichtverletzers führt. Eine formalrechtliche Sanktion ist dennoch aus zwei Gründen notwendig: zum einen ist die Anzeigepflicht von Verhandlungen über künftige Beschäftigungsverhältnisse noch während der Ausübung des Amtes nur schwer nachprüfbar. Vor allem greift die Regelung jedoch zu kurz, wenn sie allein auf die Wirkung eines möglichen Reputationsverlusts setzt. Das primäre Schutzziel des Gesetzes ist nicht die Reputation eines einzelnen Politikers sondern die Wahrung des Vertrauens der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung insgesamt. Die Einführung einer rechtlich wirksamen Sanktion würde daher dem Rechtsempfinden der Bürger Rechnung tragen, die nicht selten aus nichtigeren Anlässen mit Strafen belegt werden. Sie wäre damit in doppelter Hinsicht wünschenswert: aus Gründen der politischen Kultur sowie des Vertrauens der Bürger in den Rechtsstaat.

Bedeutung des beratenden Gremiums

Der Gesetzentwurf überträgt die Konkretisierung und Bewertung der Versagungsgründe einem beratenden Gremium, dessen Mitglieder auf Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten berufen werden. Wir begrüßen die Tatsache, dass sich die Bundesregierung damit vor ihrer Entscheidung externen Rat sucht. Dieser Rat entfaltet seine Wirksamkeit vor allem durch die Veröffentlichung der Empfehlung einschließlich der Begründung zusammen mit der Entscheidung der Bundesregierung. Vom beratenden Gremium wird es daher entscheidend abhängen, wie die Versagungsgründe des §6b und insbesondere der das Vertrauen der Allgemeinheit betreffende Versagungsgrund konkretisiert und ausgestaltet werden. Es wird damit wesentlich von dem beratenden Gremium abhängen, ob das Gesetz zu einer Verbesserung der politischen Kultur beitragen wird oder nicht.

Gesetzliche Verpflichtung zur Evaluierung

Angesichts der dargelegten Unsicherheiten über die Wirksamkeit des Gesetzes empfehlen wir Ihnen und dem Bundestag in das Gesetz eine Verpflichtung zur formellen Evaluierung aufzunehmen. Als Zeitpunkt würde sich hierfür die Beendigung der Berufungsperiode des beratenden Gremiums anbieten. Der Evaluierungsbericht sollte öffentlich sein und zusammen mit den Stellungnahmen betroffener und interessierter Kreise vom Deutschen Bundestag mit dem Ziel beraten werden zu entscheiden, ob eine Novellierung des Gesetzes notwendig ist, um seine in § 6 b (1) Ziff. 2 festgelegte Zielsetzung zu erreichen.

Mit freundlichen Grüßen



(Prof. Dr. Edda Müller)

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 Verfassungen 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



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 mildereres, 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 der 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 vormals „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 Gesetzesentwurfs. 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 entgegengehalten 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



Initiative für Transparenz und Demokratie

LobbyControl · Am Justizzentrum 7 · 50939 Köln

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

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

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

Timo Lange, LobbyControl, 10. Juni 2015

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Abgeordnete,

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

1. Vorbemerkung

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

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

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

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

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

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

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

Durch die Aussicht auf Positionen in Verbänden oder Unternehmen besteht grundsätzlich die Gefahr der Beeinflussung während der aktiven Amtszeit eines Ministers oder Staatssekretärs. Dabei muss keine konkrete Verabredung zwischen dem künftigen Arbeitgeber und dem Amtsinhaber vorliegen. Eine Gefährdung der Unabhängigkeit und Integrität kann bereits gegeben sein, wenn ein Amtsinhaber mit Blick auf zukünftige Tätigkeiten sich mit potentiellen Arbeitgebern gut stellen oder sich zumindest nicht unbeliebt machen möchte. Konkreter wird die Gefahr der Beeinflussung dann, wenn Verhandlungen über einen Job während der aktiven Amtszeit geführt werden und die Unbefangenheit des Amtsinhabers gefährden.

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

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

2. Bewertung des Gesetzentwurfs

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

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

3. Bewertung des Gesetzentwurfs im Einzelnen

3. 1 Untersagungsgründe

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

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

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

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

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

3.2 Kontrolle und Durchsetzung der gesetzlichen Vorgaben

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

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

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

2 Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder K(2011) 2904, 1.2. Online unter: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_de.pdf (abgerufen 8.6.2015)

3 OECD 2010. Post-Public Employment – Good Practices for Preventing Conflict of Interest. Online unter: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment_9789264056701-en#page1 (abgerufen 8.6.2015)

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

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

3.3 Länge der Karenzzeit

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

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

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

- Je länger die Karenzzeit, desto weniger lohnend wird es aus Sicht des Amtsinhabers, sich am Ende seiner Amtszeit von eventuellen Jobchancen in einer bestimmten Branche beeinflussen zu lassen. Die Orientierung an den Interessen eines möglichen Arbeitgebers wird deutlich weniger stark sein, wenn klar ist, dass der neue Job bei diesem speziellen Arbeitgeber auf Grund von Interessenkonflikten ohnehin erst in drei Jahren aufgenommen werden kann.
- Informationen, die der Seitenwechsler in seinem Amt erlangt hat, werden mit zunehmender Karenzdauer weniger relevant.
- Nach 12-18 Monaten ist das Kontaktnetzwerk in die Landes-, Bundes- und Europapolitik oft noch sehr aktuell. Auch sind Gesetzgebungs-, Beschaffungs- oder Vergabeprozesse innerhalb dieses Zeitraums oft nicht abgeschlossen. Insbesondere wenn der ehemalige Amtsinhaber selbst direkt an diesen Prozessen beteiligt war, erscheint eine längere Karenzzeit notwendig.

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

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

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

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

3.4 Anzeigepflicht und Fristen

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

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

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

3.5 Entscheidungsverfahren/ Arbeit des beratenden Gremiums

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

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

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

3.6 Evaluation

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

gez. Timo Lange, LobbyControl

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

1. Verfassungsrechtliche und instrumentelle Fragen

Der Gesetzentwurf regelt verfassungsrechtlich betrachtet einerseits Eingriffe in Grundrechte (Art. 12 GG und Art. 2 GG) und er hat andererseits ein nicht nur legitimes, sondern gewichtiges Ziel, nämlich das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung zu stärken. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive¹ stellt sich m. E. weniger die im Ergebnis zu bejahende Frage, ob der Entwurf verfassungsgemäß ist und auch nicht die rein politische Frage, ob es wünschenswert wäre, solche Karenzzeiten mehr oder weniger zu verschärfen – etwa durch Sanktionen oder durch eine zeitliche Ausweitung.

Im Folgenden soll vielmehr das Gesetz aus der **Perspektive einer künftigen Anwendung** beleuchtet werden.

Dabei ist sind **zwei potentielle Problemfälle** besonders in den Blick zu nehmen:

¹ Aus dem Schrifttum sei an dieser Stelle statt aller verwiesen auf die bei Duncker und Humblot erschienene Dissertation von *Matthias Bamberger*, Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger. Eine verfassungsrechtlich, rechtspolitische und rechtssoziologische Untersuchung zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Regulierung von politischen Beamten, Regierungsgliedern und

- der **Zweifels- und Grenzfall**, bei dem eine lediglich entfernt liegende Gefahr besteht, dass das Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung durch eine Anschlussbeschäftigung eines ehemaligen Regierungsmitgliedes geschädigt würde.
- der **„arge“ Fall** eines ehemaligen Regierungsmitgliedes, das keine Rücksicht auf das Ansehen der Regierung nimmt und sich darauf beruft, dass gerade eine solche Regelung im Umkehrschluss keine weiter als die rechtlichen Pflichten reichenden Loyalitätserwartungen zulässt.

Gerade für diese beiden Problemfälle sollte eine gesetzliche Regelung funktionsgerechte Instrumente bereitstellen. Der Entwurf ist dabei primär an seinen eigenen Zielen zu messen. Es ist zu fragen, ob die Ausgestaltung des Gesetzes und insbesondere auch des Verfahrens diesen Zielen auch in Problemfällen gerecht wird. Bei diesen instrumentellen Fragen, die aus einer vorweggenommenen Anwenderperspektive gestellt werden sollen, spielen sekundär auch verfassungsrechtliche Gesichtspunkte und deren Optimierung eine Rolle.

2. Spielräume der Verfassung und des Gesetzes

Der Gesetzgeber hat verfassungsrechtlich gesehen *erhebliche* Spielräume der Ausgestaltung. An dem Entwurf fällt auf, dass der Gesetzgeber nach dem Entwurf diese **Spielräume** weniger nutzt und ausfüllt, als dass er diese Spielräume in *erheblichem* Maße **schlicht weitergibt**:

Erstens sind die Voraussetzungen denkbar weit und durch unbestimmte Rechtsbegriffe gefasst: Es reicht für die Anwendbarkeit des Gesetzes, wenn nach § 6b Abs. 1 S. 1 Entwurf „zu besorgen ist, dass ein öffentliches Interesse beeinträchtigt wird.“ An der Konkretisierung dieses öffentlichen Interesses in nach § 6b Abs. 1 S. 2 Entwurf fällt auf: Einerseits werden die naheliegenden Fälle näher umschrieben, nämlich bei einer angestrebten Beschäftigung „in Angelegenheiten oder Bereichen“ des bisherigen bzw. ehemaligen Amtes (§ 6b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Entwurf). Andererseits soll es ausreichen, wenn aus sonstigen

Gründen² „das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigt werden kann“ (§ 6b Abs. 1 S. 2 Nr. 2 Entwurf). Da es sich um eine „insbesondere“-Regelung handelt, wäre sogar darüber noch hinausgehend nach etwaigen sonstigen öffentlichen Interessen i. S. d. § 6b Abs. 1 S. 1 Entwurf – zu fragen. Verfassungsrechtlich lässt sich die Unbestimmtheit dieser Regelung wohl vertreten. Aber die Bundesregierung wird sich fragen müssen, welche Fälle unter die zwei „insbesondere“-Tatbestände und welche darüber hinaus unter die Generalklausel zu fassen sind. Beschränkte sie sich darauf, die naheliegenden Kriterien des § 6b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 zu prüfen, würde sie dem im Entwurf geregelten, weiter gehenden Prüfauftrag nicht gerecht. Beabsichtigt der Gesetzentwurf, dass letztlich die Bundesregierung ihre Integrität durch Anwendung des Gesetzes stärken kann, dann sollte das Gesetz klarere Hinweise geben, mit welchen Fragestellungen sie ihrem Prüfauftrag genügt. Ein Gesetz sollte dazu ermächtigen, in eindeutigen Fällen eine Tätigkeit zu unterbinden, sollte aber einen das Vertrauen in die Regierung stärkenden Effekt auch in den Fällen haben, in denen im Ergebnis kein Tätigkeitsverbot ergeht. Die Regierung wird sich politisch rechtfertigen müssen, warum sie eine Tätigkeit nicht verbietet. Das entspricht aber nicht der Konzeption des Entwurfs, der keine gebundene Entscheidung vorsieht und nicht einmal ein intendiertes Ermessen. Vielmehr bleibt der Entwurf noch weiter gehend offen und verweist auf den Einzelfall:

Zweitens handelt es sich nämlich um eine Ermessensnorm. D. h. selbst wenn einer der naheliegenden Fälle des § 6b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Entwurf vorliegt, liegt es im Ermessen der Bundesregierung, kein Verbot auszusprechen.

Es sei an dieser Stelle nur pauschal auf die Vielfalt der Regelungsalternativen verwiesen (z. B. Einschränkung der Voraussetzung auf die Fälle des § 6b Abs. 1 S. 2 Nr. 1, gebundene Entscheidung, Reduzierung des Ermessen in Fällen des § 6b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 oder Kombinationen aus diesen Regelungstechniken); denn deren Ausgestaltung hängt dann freilich auch von der rein politischen Frage ab, wie streng die Regelung sein soll.

Es gibt gute Gründe für unbestimmte Rechtsbegriffe und/oder Ermessen, um dem Einzelfall gerecht zu werden. Auch vorliegend werden sich die Einzelfälle

² D. h. ohne die Voraussetzung nach Nr. 1 zu erfüllen, denn es handelt sich explizit um eine Alternativregelung: „oder“.

sehr unterscheiden. Nur mit einer – aus guten Gründen nicht gewollten – sehr rigiden Regelung ließe sich eine Regelung ohne jegliche Spielräume treffen.

Deshalb sei hier nicht die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen als solche kritisiert, wohl aber festgestellt: Bei den Grenzfällen handelt es sich um nicht nur **rechtlich schwierige Fälle**, sondern zudem um **politisch heikle Fälle**. Umso wünschenswerter wäre es, die gesetzlichen Grenzen jedenfalls etwas klarer als in dem Entwurf zu umreißen. Je klarer die Regelung, desto größer ist die Chance, durch sie und ihren Vollzug Vertrauen zu schaffen. Bestimmtheit liegt hier nicht nur im Interesse des Grundrechtsschutzes und der parlamentarischen Legitimation.

3. Bedenken gegen das „beratende“ Gremium

Auf den ersten Blick sprechen drei Gründe für die Einschaltung eines externen, beratenden Gremiums:

1. Die Bundesregierung wird entlastet und kann sich, soweit sie der Empfehlung folgt, auf deren Ergebnis und deren Begründung berufen.
2. Die neutrale Außensicht ist umso wichtiger, als die Mitglieder der Bundesregierung mit einem Anschein der Befangenheit entscheiden.
3. Der Erfahrungsschatz der in das Gremium berufenen Persönlichkeiten kann die Qualität der Sacherwägungen erhöhen.

Weil das Gremium für verbindliche Entscheidungen nicht hinreichend demokratisch legitimiert ist, räumt der Entwurf ihm lediglich eine beratende Funktion ein. Es wird eindeutige Fälle in die eine oder andere Richtung geben, in denen eine solche Empfehlung die bloß vorweggenommene Bestätigung eines evidenten Ergebnisses sein wird. Die Empfehlung wird im Ergebnis hingegen relevant werden in den **Zweifels- und Grenzfällen**.

In diesen heiklen Fällen bringt die gesetzliche Konstruktion die **Bundesregierung in ein rechtliches und politisches Dilemma**:

Nehmen wir an, die Regierung trifft eine wirklich eigene Ermessensentscheidung, dann könnte diese auch einmal trotz einer Negativempfehlung des Gremiums (die die Regierung nach § 6b Abs. 4 Entwurf offen legen muss) zugunsten des Betroffenen ausfallen. Dann müsste sie mit Vorwürfen der Presse und der Öffentlichkeit rechnen, sie habe aus Befangenheit und aus gruppenegoistischen Motiven der politischen Klasse

großzügig entschieden. Damit setzte sie Vertrauen in die Integrität der Bundesregierung auf das Spiel, das zu stärken Ziel des Gesetzes ist (und damit auch eines der ermessensleitenden Kriterien).

Nehmen wir an, die Bundesregierung antizipiert eine solche (erwartbare) Reaktion der Öffentlichkeit und hält sich deshalb tunlichst an das Votum des Gremiums, obwohl sie im Ergebnis anders entscheiden wollte. Dann stellt sich die Frage der demokratischen Legitimation schärfer, als das Gesetz den Anschein macht. Die Regierung gerät unter Druck, trotz gegebenenfalls bestehender Zweifel an der Verhältnismäßigkeit eines Verbots in Art. 12 GG einzugreifen. Sie muss aber ihr Ermessen aus rechtlichen Gründen ausüben: Denn ein Ermessensnichtgebrauch ist ein gerichtlich anfechtbarer Ermessensfehler und würde hier zusätzlich einem nicht demokratisch legitimierten Gremium faktisch die Entscheidung überlassen.

Die Empfehlung durch ein neutrales Gremium i. V. m. der Ermessenseinräumung hat drei **dysfunktionale Effekte**:

1. Nur scheinbar wird mit der Einräumung von Ermessen die grundrechtliche Freiheit der Betroffenen geschont.
2. Nur scheinbar wird die demokratische Legitimation des Grundrechtseingriffs dadurch hergestellt, dass das Gremium nur eine beratende Empfehlung abgibt.
3. Der gewünschte Effekt der Entlastung der Regierung tritt ein in den klaren Fällen, in denen es ohnehin kaum solchen Aufwandes bedürfte. In den schwierigen Fällen wird die Regierung durch das Gremium nicht entlastet, sondern gegebenenfalls unter Druck gesetzt.

Nebenbei sei angemerkt: Dass die drei Mitglieder des Gremiums nach § 6c Abs. 1 „auf Vorschlag der Bundesregierung“ berufen werden sollen, lädt Kritiker geradezu ein zu dem Vorwurf, die Neutralität sei nicht optimiert worden.

Bevor auf Alternativen eingegangen wird, ist eine weiteres Problem aufzuwerfen:

4. Bedenken gegen die Zuständigkeit der Regierung für die Entscheidung

Auf den ersten Blick sprechen drei Gründe für die Entscheidungszuständigkeit der Regierung:

1. Die Regierung kann sachnah und aus eigener Anschauung beurteilen, um welche Interessenkonflikte es geht.
2. Ihre Zuständigkeit spinnt die Systematik fort, dass bei Beamten der ehemalige Dienstherr zuständig ist.
3. In den eindeutigen Fällen, in denen die Regierung ein Verbot aussprechen würde, könnte sie gleichsam selbstreinigend ihre Integrität unter Beweis stellen und der so genannte Drehtüreffekt spricht dafür, dass für amtierende Regierungsmitglieder der Ruf ihrer Regierung ein hoher Anreiz ist.

Gegen die Zuständigkeit der Regierung sprechen indes folgende Erwägungen:³

1. Die heutigen Mitglieder der Regierung sind die zukünftigen ehemaligen Mitglieder der Regierung und damit **potentiell selbst betroffen**.
2. Es können politische und persönliche, aus der gemeinsamen Regierungszeit **nachwirkende Loyalitäten** bestehen.
3. Umgekehrt sind auch **persönliche Animositäten** gegenüber einem gerade ausgeschiedenen Regierungsmitglied denkbar und nach einem Regierungswechsel **politische Animositäten** gegenüber der alten Regierung.

Das Risiko, dass unter sehr verschiedenen Vorzeichen sachfremde Erwägungen mal für und mal gegen den Betroffenen eine Rolle spielen könnten, ist umso problematischer, als es sich um eine Ermessensentscheidung handelt.

Es ist eine gewisse Gefahr nicht zu leugnen, dass derartige Entscheidungen und die Reaktionen auf sie parteipolitisch instrumentalisiert werden. Daran

³ Ähnliche Bedenken bei: *Matthias Bamberger*, Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger, 2014, S. 199, 206 ff. *Bamberger* schlägt eine differenzierende Lösung vor mit dem Ältestenrat des Bundestages als primäres Entscheidungsgremium. Eine Sonderregelung für Parlamentarische Staatssekretäre ist m.E. nicht erforderlich.

kann der Gesetzgeber nichts ändern. Gerade wegen dieser Gefahr sollte tunlichst vermieden werden, die Bundesregierung selbst, um deren Ansehen es gibt, in solche Versuchung zu bringen: Liegt es fern, dass ein Betroffener, bevor er eine solche Anzeige erstattet, informelle Gespräche mit Mitgliedern der Bundesregierung führen würde? Könnte nicht die Versuchung bestehen, dass eine Regierung einem ihrer Mitglieder gegenüber insoweit Zugeständnisse zu macht oder in Aussicht zu stellt, um mit einer solchen „Abfindung“ politische Interessen zu verfolgen oder Dankbarkeit auszudrücken?

Die Bundesregierung, deren „weiße Weste“ das Ziel des Entwurfes ist, bekommt durch das Gesetz den „schwarzen Peter“ zugeschoben. Daran sollte weder die Bundesregierung noch der Gesetzgeber ein Interesse haben. Dies bringt die Bundesregierung in ein Argumentationsdilemma, bei dem sie in schwierigen Fällen wenig zu gewinnen und viel zu verlieren hat.

Während nach der bisherigen Rechtslage ehemalige Regierungsmitglieder primär selbst in Verruf kommen und die Regierung damit lediglich sekundär und rückwirkend in ein schlechtes Licht rücken, bringt das Gesetz die **amtierende Bundesregierung selbst ins Kreuzfeuer** der Kritik. Der Gesetzentwurf baut auf die Integrität der Regierung, an der zu zweifeln sein Anlass ist.

Dazu kommt, dass die Regierung in die missliche Situation kommt, wegen der Vertraulichkeit von Regierungsinterna, von Unternehmensinterna und von persönlichen Daten gar **keine umfassende Begründung ihrer Entscheidung wird liefern können**. Gerät sie einmal in die Kritik, müsste sie genau das Vertrauen der Öffentlichkeit erbitten, das im selben Moment gegebenenfalls auf einem Tiefpunkt ist. Das Medieninteresse an solchen Fällen sollte dabei nicht unterschätzt werden.

In Betracht käme folgende **Alternativlösung zu 3 und 4**:

Die Entscheidung könnte statt auf die Regierung auf einen zu diesem Zwecke zu wählenden, geheim tagendes **parlamentarisches Gremium** übertragen werden. Dadurch entfielen auch die Notwendigkeit eines zusätzlichen externen Gremiums. Denkbar wäre die Wahl externer Mitglieder durch den Bundestag in dieses Gremium. Wichtig wären Fragerechte des Ausschusses gegenüber dem Betroffenen und auch gegenüber amtierenden Regierungsmitgliedern. Umgekehrt müssten der Betroffene und die Regierung die Gelegenheit zur

Äußerung bekommen. Dadurch könnte die Regierung insbesondere auch ihren Informationsvorsprung und gegebenenfalls eigene Bedenken einbringen, ohne die Entscheidung selbst treffen zu müssen.

Regelungsvorschlag auf der Basis des Entwurfs:

§ 6b Abs. 1 Alternativ: „Ein vom Bundestag zu wählendes Gremium kann... untersagen...“

§ 6b Abs. 3 Alternativ: „Das parlamentarische Gremium besteht aus 7 Abgeordneten und drei Mitgliedern mit beratender Stimme. Alle Mitglieder sind auch nach Ausscheiden aus dem Gremium zur Verschwiegenheit über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer Tätigkeit bekannt gewordenen Angelegenheiten verpflichtet. Art. 43 des Grundgesetzes gilt entsprechend und insbesondere auch für den Anzeigepflichtigen nach § 6a Absatz 1 S. 2.“

5. Inhalt der Anzeige – keine Regelung über Auskunftspflichten

Der Entwurf enthält keine Regelung zum Inhalt der Anzeige bzw. zu Auskunftspflichten des Betroffenen. Wünschenswert wäre eine **rechtliche Verpflichtung des Anzeigenden zu einer umfassenden Erklärung** insbesondere zu den Voraussetzungen des § 6b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 Entwurf. Der Betroffene sollte insbesondere offenlegen müssen, ob ein potentieller Arbeitgeber in besonderem Maße während der Amtszeit mit ihm im Kontakt gestanden hat bzw. von Entscheidungen im Geschäftsbereich besonders begünstigt wurde. Auch bei der Entscheidung darüber, ob Amtsgeheimnisse betroffen sein könnten und wie der Verschwiegenheit Rechnung getragen werden kann, ist ein externes Gremium auf Informationen angewiesen. Auch die Offenlegung der in Aussicht gestellten Vergütung wäre eine Information, die von Relevanz sein könnte. Die Gesetzesbegründung geht von einem Zeitaufwand für die Anzeige von nur einer Stunde aus. Der Entwurf und seine Begründung erwecken den Eindruck, der Anzeigepflichtige möge sich darauf beschränken, die angestrebte Tätigkeit zu benennen.

Regelungsvorschlag: § 6a Abs. 1 Alternativ: „In der Anzeige sind Angaben dazu zu machen, ob und gegebenenfalls welche Anhaltspunkte es für eine sachliche oder persönliche Verflechtungen zwischen der Amtstätigkeit und der angestrebten Tätigkeit gibt.“

6. Beschränkung der Rechtspflicht auf eine Anzeige – keine Regelung über ein vorläufiges Tätigkeitsverbot und über Entscheidungsfristen

Die rechtliche Pflicht des Betroffenen beschränkt sich auf die Anzeige. Das Gesetz **verbietet nicht, eine Tätigkeit (einstweilen) aufzunehmen**, bevor das Gremium und die Regierung über die Frage eines Tätigkeitsverbots entschieden haben. Es ist rechtlich nicht ausgeschlossen, dass der Betroffene nicht abwartet. Die Begründung des Entwurfs geht davon aus, dass Betroffene das abwarten würden. Das Gesetz will und sollte auch über eine bloße Selbstverpflichtung und einen ungeschriebenen Verhaltenskodex hinaus gehen, um v.a. auch die „argen“ Fälle zu verhindern. Klarer wäre statt einer Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt ein **Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**, wobei die Erlaubnis als erteilt gelten könnte, wenn eine ablehnende Entscheidung nicht in einer Frist (Vorschlag von zwei/drei Monaten) erfolgt.

Es geht dem Entwurf darum, gerade auch die Fälle zu regeln, in denen sich Betroffene nicht an einen Ehrenkodex halten würden und die deshalb auch nur durch rechtliche Pflichten zu verhindern sind. Zwar würde in vielen Fällen auch ein Arbeitgeber möglicherweise die Entscheidung der Bundesregierung abwarten wollen. Aber darauf sollte der Entwurf nicht bauen, zumal er auch selbstständige Tätigkeiten umfasst.

Regelungsvorschlag: § 6a Abs. 3 Alternativ (1): „Bevor die Entscheidung nach § 6b Absatz 3 gefallen ist, besteht ein vorläufiges Beschäftigungsverbot für drei Monate, beginnend mit dem Tag des Zugangs der Anzeige.“

Die Regelung einer Frist würde auch das Problem entschärfen, dass der Zeitpunkt, in dem die Anzeige spätestens erfolgen muss, unbestimmt ist (und immer eine Frage der Auslegung bleiben wird). Durch eine solche Frist i. V. m. einem einstweiligen Tätigkeitsverbot wäre es v.a. im Interesse des Betroffenen, die Anzeige frühzeitig zu erstatten. Das Problem ließe sich pragmatisch gänzlich beseitigen durch folgende Regelung:

Regelungsvorschlag: § 6a Abs. 3 Alternativ (2): „Die Tätigkeit ist spätestens drei Monate vor der geplanten Tätigkeit anzuzeigen. Die Tätigkeit darf frühestens nach Ablauf dieser Frist aufgenommen werden, es die denn mit der Entscheidung nach § 6b Absatz 3 wird die sofortige Aufnahme der Tätigkeit für unbedenklich erklärt.“

7. Unklarheiten hinsichtlich der Veröffentlichung und des Inhaltes der Begründung zur Empfehlung des beratenden Gremiums

Sollte der Gesetzgeber die Konstruktion mit einem externen Gremium und einer Entscheidung durch die Regierung (oder ein parlamentarisches Beschlussgremium, s.o. zu 3 und zu 4) unberührt lassen, ist zu bedenken:

Der Entwurf regelt nicht klar, ob nur das Ergebnis der Empfehlung oder **auch deren Begründung** zusammen mit der Entscheidung der Bundesregierung **zu veröffentlichen** ist. Für eine Veröffentlichung der Begründung des Gremiums spricht die Transparenz und gegebenenfalls auch die Entlastung der Bundesregierung, um deren Integrität es ja geht. Gegen eine Veröffentlichung der Begründung spricht aber, dass diese dann von vornherein keine vertraulichen Informationen enthalten darf. Damit ist sie für die Bundesregierung weniger nachvollziehbar und es entsteht das Risiko, dass die Bundesregierung ihre Entscheidung nicht auf der Grundlage umfassender Information trifft. Dem Gesetzesziel laufe entgegen, würde Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit mit Intransparenz im Verfahren erkaufte. Beide Ziele könnten auch optimiert werden: Transparenz streitet für die **Veröffentlichung der Begründung** des Gremiums, soweit diese keine vertraulichen Informationen enthält. Transparenz streitet außerdem dafür, dass das Gremium der Bundesregierung gegebenenfalls **daneben** auch eine Gründe zur Kenntnis bringt, die **vertrauliche Informationen** enthalten.

Regelungsvorschlag: § 6b Abs. 3 S. 4 Alternativ: „Die später nach Absatz 4 zu veröffentlichende Begründung der Entscheidung ist gegebenenfalls zu ergänzen durch Ausführungen mit vertraulichen Informationen.“

8. Höhe des Übergangsgeldes während der Karenzzeit

Der Gesetzentwurf trägt dem Grundrecht der Berufsfreiheit insofern Rechnung, als es ausschließt, dass dem Betroffenen eine Tätigkeit untersagt wird, ohne für den Zeitraum dieser Untersagung ein Übergangsgeld zu zahlen. § 6d Entwurf stellt sicher, dass der Zeitraum, in dem ein Übergangsgeld gezahlt wird, in jedem Falle auf den Zeitraum der Karenzzeit zu erstrecken wäre. In den meisten Fällen würde diese Auffangregelung ohne Bedeutung bleiben, wenn nämlich Ansprüche auf Übergangsgeld nach § 14 Ministergesetz länger gezahlt werden müssten als die Karenzzeit betragen würde.

Es lässt sich aber kaum leugnen, dass sich Fälle mit bzw. ohne ein Betätigungsverbot wesentlich unterscheiden. Die Ratio, die sich hinter der bisherigen Regelung von Übergangsgeld auch hinsichtlich der Höhe verbirgt, lässt nicht ohne weiteres auf partielle Berufsverbote übertragen:

Das Leitbild der bisherigen Regelungen ist der Fall, in dem ein Betroffener vorübergehend noch keine angemessene Beschäftigung gefunden hat oder sie nicht sucht. Dass in den ersten drei Monaten die vollen Bezüge gezahlt werden, ist dem Umstand geschuldet, dass für Minister keine Kündigungsfristen gelten. Der Umstand, dass ab dem 4. Monat nur noch die Hälfte der Bezüge gezahlt werden, sichert einerseits für eine Übergangszeit der Suche nach einer neuen Beschäftigung den Betroffenen ab, setzt aber andererseits auch Anreize, sich zur dauerhaften Absicherung und gegebenenfalls auch zur Steigerung des Einkommens eine neue Beschäftigung zu suchen.

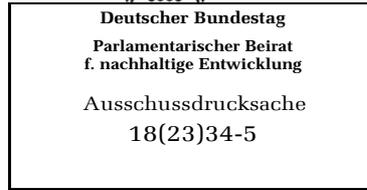
In den Fällen einer Karenzzeit wird es typischerweise um Fälle gehen, in denen dem Betroffenen versagt wird, eine Beschäftigung auszuüben, die höher dotiert ist als die Hälfte der Bezüge eines Ministers und deren Aufnahme den Fiskus gegebenenfalls entlastet, weil der Anspruch auf Übergangsgeld durch Anrechnung auf Null reduziert würde. Im Falle eines Beschäftigungsverbotes geht es **nicht um eine zumutbare Fortzahlung** der Ministerbezüge, sondern um einen **zumutbaren Ausgleich für ein Tätigkeitsverbot**.

Die Spielräume der Ausgestaltung dieses Ausgleichs sind freilich sehr groß. Die Berücksichtigung der in Aussicht gestellten Vergütung für die untersagte Tätigkeit wäre naheliegend, aber nicht verfassungsrechtlich zwingend. Mag etwa eine Fortzahlung der vollen Ministerbezüge während des Verbotszeitraums aus der Ratio des Gesetzes heraus naheliegen, ist auch diese nicht verfassungsrechtlich zwingend geboten: Mögen diese beiden Fälle auch unterschiedliche verfassungsrechtliche Implikationen haben, heißt das nicht, dass es verfassungsrechtlich zwingend geboten wäre, sie unterschiedlich zu regeln. Zwar tendiert die Rechtsprechung des BVerfG zu immer weiter gehenden Anforderungen der Folgerichtigkeit, was wegen der Einschränkung gesetzgeberischer Spielräume problematisch sein kann. In der vorliegenden Konstellation dürfte dies aber im Ergebnis nicht drohen. Für die Zumutbarkeit des Regelungsentwurfs spricht, dass in den genannten Fällen die Bezüge eines Betroffenen, der als Minister im Rahmen öffentlich-rechtlicher Besoldung an

der Spitze lag, mit den halben Bezügen immer noch im Rahmen
überdurchschnittlicher Beamtenbesoldung liegt.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Lothar Michael', written in a cursive style.

Prof. Dr. Lothar Michael



Gutachtliche Stellungnahme

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

Bundesrats-Drucksache 52/15

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drs. 18/559) in seiner 22. Sitzung am 25. Februar 2015 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (BR-Drs. 52/15) befasst und festgestellt:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist derzeit nicht gegeben.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Das Vorhaben hat keine Auswirkungen auf die Ziele und Indikatoren der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.“

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist zwar nicht plausibel, aber das Vorhaben hat dennoch eine positive Nachhaltigkeitswirkung.

Es ist wünschenswert, dass die fortgeschriebene Nationale Nachhaltigkeitsstrategie in Zukunft einen Indikator „Korruptionsbekämpfung“ als Teil des Indikatorenbereichs „Gute Regierungsführung“ enthält. Somit ist der vorliegende Gesetzesentwurf im Hinblick auf die künftigen globalen Nachhaltigkeitsziele (SDGs) durchaus nachhaltigkeitsrelevant.

Eine Prüfbite ist nicht erforderlich.

Berlin, 25. Februar 2015

Dr. Lars Castellucci, MdB
Berichtersteller

Dr. Valerie Wilms, MdB
Berichterstatteerin