

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Entwurf eines Gesetzes über die Vertretung von Interessen
gegenüber dem Deutschen Bundestag und
den Bundesbehörden**

Modifizierte Fassung vom 25. Juni 2009

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Entwurf eines Gesetzes über die Vertretung von Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag und den Bundesbehörden

Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 232/09

Abschluss der Arbeit: 18. August 2009

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W.

1. Einleitung

Der Entwurf eines Gesetzes über die Vertretung von Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag und den Bundesbehörden (IntVG) vom 25. Juni 2009 stellt eine teilweise erheblich modifizierte Neufassung des Entwurfs eines IntVG vom 3. November 2008 dar, der bereits Gegenstand einer Ausarbeitung der Wissenschaftliche Dienste (WD 3 – 3000 – 408/08) war. Die nachfolgenden Ausführungen nehmen auf der Grundlage der früheren Ausarbeitung zu den inzwischen vorgenommenen Modifikationen Stellung, soweit dies rechtlich angezeigt erscheint.

2. Registrierungspflicht

2.1. Sachverständige

Von der Registrierungspflicht des § 2 Abs. 1 IntVG sind gemäß § 2 Abs. 3 lit. d IntVG Sachverständige des Deutschen Bundestages und der Bundesbehörden ausgenommen, „sofern sie über ihre Sachverständigentätigkeit hinausgehend keine Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter nach § 1 Buchstabe c darstellen und nicht entsprechend § 2 Absätze 2 und 3 von der Registrierungspflicht ausgenommen sind.“ Dies ist regelungstechnisch nicht nachvollziehbar. Denn hier wird ein Ausnahmetatbestand formuliert, der ein Tatbestandsmerkmal auf sich selbst bezieht. Sollte damit gemeint sein, dass Sachverständige erfasst werden, die nicht schon unter die Ausnahmetatbestände von § 2 Abs. 2 und Abs. 3 lit. a bis c IntVG fallen, soll also gewissermaßen ein **Auffangtatbestand** geschaffen werden, kann der Hinweis auf diese Vorschriften entfallen. Gestrichen werden sollte dann der Satzbestandteil „und nicht entsprechend § 2 Absätze 2 und 3 von der Registrierungspflicht ausgenommen sind“.

2.2. Umfang

§ 3 Abs. 1 IntVG kollidiert mit § 2 Abs. 2 IntVG, der Personen, die **unentgeltlich Interessenvertretungstätigkeiten** erbringen, **von der Registrierungspflicht ausnimmt**, während es in § 2 Abs. 2 IntVG heißt: „Interessenvertreterinnen ..., die der Registrierungspflicht nach § 2 unterliegen, haben ... folgende Angaben hinsichtlich ihrer entgeltlich oder unentgeltlich ausgeübten Interessenvertretung zu machen ...“

3. Karenzzeit

3.1. Inhalt der Regelung

§ 5 Abs. 3 IntVG bestimmt, dass **Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretärinnen und Parlamentarische Staatssekretäre**¹, die innerhalb von drei

¹ Der Einfachheit halber wird nachfolgend nur die maskuline Form gewählt.

Jahren nach Beendigung des Beamtenverhältnisses bzw. dem Ausscheiden aus dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis eine Erwerbstätigkeit oder eine sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes aufnehmen, die mit ihren dienstlichen Tätigkeiten in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses bzw. dem Ausscheiden aus dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis im Zusammenhang stehen oder durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden könnten, die Erwerbstätigkeit oder die sonstige Beschäftigung der Bundesregierung anzuzeigen haben. Die Bundesregierung leitet diese Anzeige an den Deutschen Bundestag weiter. Der Deutsche Bundestag entscheidet über die Zulässigkeit jeder angezeigten Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung. Die Zulässigkeit ist vom Bundestag zu verneinen, wenn durch die Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Die **Karenzzeit** endet spätestens mit Ablauf von drei Jahren nach dem Ausscheiden aus dem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis.

3.2. Sedes materiae

Da Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre nach dem Ausscheiden aus ihrem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis nicht notwendigerweise eine Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag oder den Bundesbehörden wahrnehmen, wäre es sachgerecht und systematisch angezeigt, die Karenzzeit im **Bundesministergesetz** bzw. im **Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre** zu verorten. Auch stehen Minister und Parlamentarische Staatssekretäre nicht in einem Beamtenverhältnis, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Daher sind die Worte „nach Beendigung des Beamtenverhältnisses bzw.“ in § 5 Abs. 3 Satz 1 IntVG zu streichen.

3.3. Gewaltenteilung

Die Vorschrift des § 5 Abs. 3 IntVG ist § 105 Bundesbeamtengesetz (BBG), der gemäß § 46 Deutsches Richtergesetz auch für Richter gilt, und § 20a Soldatengesetz nachgebildet. Rechtssystematisch handelt es sich um eine nachwirkende Verpflichtung aus dem beendeten Amtsverhältnis.² Beschränkungen der Wahl und Ausübung eines (neuen) Berufs (Art. 12 Abs. 1 GG) sind gerechtfertigt bei hinreichend naheliegender Möglichkeit einer **Beeinträchtigung dienstlicher Interessen** von erheblichem Gewicht.³ Der besonders enge verfassungsrechtliche Rahmen erfordert eine entsprechend enge, an dem allein zulässigen Sicherungszweck orientierte Auslegung, insbesondere bei der Bestimmung der als gefährdet in Betracht kommenden dienstlichen Interessen.⁴ Auch

² Vgl. die Kommentierung zu § 69a (alt) BBG bei Plog/Wiedow, Bundesbeamtengesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2003, § 69a (alt) Rdnr. 1.

³ Vgl. BVerwGE 84, 194; BVerwG NVwZ-RR 1990, 430; BVerwGE 102, 326 (328 f.).

⁴ Plog/Wiedow (Fn. 2), § 69a (alt) Rdnr. 2.

wenn eine nach-amtliche Karenzzeit von nunmehr drei statt bisher fünf Jahren für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre grundsätzlich zulässig ist,⁵ stellt sich aber die Frage, ob der **Bundestag** darüber **entscheiden** darf, wie es § 5 Abs. 3 Satz 3 IntVG vorsieht, oder ob dies nicht ureigene Angelegenheit der Bundesregierung ist.

Mit der Anordnung, dass der Bundestag über die Karenzzeit zu entscheiden habe, greift § 5 Abs. 3 Satz 3 IntVG in die **Organisationsgewalt der Bundesregierung** ein und tangiert damit den Gewaltenteilungsgrundsatz, weil die Vorschrift den Gesetzesvollzug in die Hände des Legislativorgans legt. Die Gewaltenteilung ist als selbständiges Strukturprinzip wesentliches Merkmal der Verfassungsstaatlichkeit.⁶ Die Umsetzung des gesetzgeberischen Willens ist Sache der Verwaltung. Dabei kommt es durchaus zu Gewaltenschränkungen zwischen Legislative, Exekutive und Rechtsprechung. So überträgt etwa Art. 41 GG die Wahlprüfung dem Bundestag; auch die Befugnisse parlamentarischer Untersuchungsausschüsse (Art. 44 GG) überschreiten die Grenzen zwischen dem Legislativorgan und der rechtsprechenden oder verwaltenden Tätigkeit im funktionalen Sinne.⁷ Das einfache Recht setzt dies fort, etwa bei der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien (§§ 19 ff. Parteiengesetz). Wichtig ist festzuhalten, dass hier die Bundestagsverwaltung und nicht das Legislativorgan als solches tätig wird. Allgemein gilt das Gebot, dass Gewaltenschränkungen, die nicht in der Verfassung angelegt sind, unter besonderem sachlichen Rechtfertigungsbedarf stehen, weil sie unbeschadet ihres Nutzens immer auch das freiheitliche Ordnungsgefüge belasten.⁸ Daher ist die **Eigenständigkeit der vollziehenden Gewalt** (Regierung und Verwaltung) zu wahren.⁹ Das Bundesverfassungsgericht hat aus dem Grundsatz einer „gewaltenteilenden Kompetenzzuordnung“ Schranken für jeden *pouvoir* abgeleitet.¹⁰ Unterliegen schon die Möglichkeiten gesetzlicher Regelungen der Regierungs- und Ministerialorganisation verfassungsrechtlichen Grenzen,¹¹ gilt dies erst recht für die Zuweisung des Gesetzesvollzugs an das Parlament. Es ist kein (verfassungsrechtlicher) Grund ersichtlich, die Entscheidung über eine Karenzzeit für Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre beim Bundestag anzusiedeln und derart massiv in die Organisationsgewalt der Bundesregierung einzugreifen. Das macht nicht zuletzt der Gesetzentwurf

⁵ [REDACTED], Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages WD 3 – 3000 – 408/08, S. 14 f.

⁶ Di Fabio, Gewaltenteilung, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 3. Auflage 2004, § 27 Rdnr. 4.

⁷ Di Fabio (Fn. 6), Rdnr. 42.

⁸ Di Fabio (Fn. 6), Rdnr. 45.

⁹ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, § 36 IV 6, S. 543.

¹⁰ BVerfGE 9, 268 (279 f.); 49, 89 (124).

¹¹ Dazu Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, 2. Auflage 1998, S. 286 ff.

selbst deutlich, indem er die Zuständigkeit für die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten in § 13 Abs. 2 IntVG demgegenüber dem Bundesministerium des Innern zuweist.

3.4. Anzeigepflicht

Soweit **Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretäre sowie politische Beamte** (§ 54 BBG) die **Verhandlungen** über eine Erwerbstätigkeit oder eine sonstige **Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes** aufnehmen, sieht § 5 Abs. 4 IntVG vor, dass sie dies innerhalb von drei Tagen bei **der Bundesregierung anzuzeigen** haben.

Nach § 5 Abs. 1 Bundesministergesetz (BMinG) dürfen die Mitglieder der Bundesregierung neben ihrem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben. Sie dürfen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 BMinG während ihrer Amtszeit auch nicht im Vorstand, Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören oder gegen Entgelt als Schiedsrichter tätig sein oder außergerichtliche Gutachten abgeben. Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 3 BMinG kann der Bundestag Ausnahmen von dem Verbot der Zugehörigkeit zu einem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat zulassen. Während ihrer Amtszeit sollen die Mitglieder der Bundesregierung kein öffentliches Ehrenamt bekleiden, wobei die Bundesregierung hiervon Ausnahmen zulassen kann (§ 5 Abs. 2 BMinG). Diese Vorschriften des BMinG finden über § 7 ParlStG auf Parlamentarische Staatssekretäre entsprechende Anwendung. Daher kann der Fall, dass **Mitglieder der Bundesregierung oder Parlamentarische Staatssekretäre** Verhandlungen über eine **Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes während ihrer Amtsausübung aus rechtlichen Gründen führen, nicht eintreten**, es sei denn, die besagten Ausnahmen werden zugelassen. In diesem Falle dürfte eine Anzeigepflicht gegenüber der Bundesregierung nicht als unverhältnismäßig anzusehen sein. **Politische Beamte** bedürfen für eine entgeltliche Tätigkeit **während der Amtsausübung** gemäß § 99 Abs. 1 Satz 1 BBG sowie in den Fällen des § 99 Abs. 1 Satz 2 BBG einer Genehmigung. Daher dürfte auch hier eine Anzeigepflicht drei Tage nach Aufnahme von Verhandlungen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten als unproblematisch zu bewerten sein.

Mitgliedern der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretären für die Zeit **nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt** derartige generelle Anzeigepflichten aufzuerlegen, begegnet unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten allerdings verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn damit die Aufnahme jeglicher Berufstätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes gemeint sein sollte, wie es der Wortlaut nahe legt. Der Grund-

satz der Verhältnismäßigkeit oder des **Übermaßverbotes**¹² ist für alle staatlichen Gewalten unter Einschluss der Gesetzgebung verbindlich.¹³ Die Elemente sind die Kriterien der Eignung, Erforderlichkeit und Proportionalität, wobei Bezugspunkt der mit der Einschränkung verfolgte Zweck ist.¹⁴ Die Anzeigepflicht erscheint unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten jedenfalls in den Fällen fragwürdig, in denen die neue Tätigkeit in keinem Bezug zum Amt als Minister oder Parlamentarischer Staatssekretär steht und daher keine Interessenkollisionen eintreten können.

Ähnliches gilt bei **politischen Beamten für die Zeit des einstweiligen Ruhestandes**. Der Beamte im einstweiligen Ruhestand ist Ruhestandsbeamter, d. h. sein (aktives) Beamtenverhältnis ist im Rahmen des dem Grunde nach fortbestehenden gegenseitigen Treueverhältnisses von Dienstherrn und Beamten durch ein mit verringerten Rechten und insbesondere Pflichten verbundenes Ruhestandsbeamtenverhältnis abgelöst worden. Es handelt sich freilich um eine besonders ausgestaltete Form des Ruhestandsbeamtenverhältnisses, die sich vom allgemeinen Ruhestandsbeamtenverhältnis grundlegend unterscheidet, nämlich durch die Voraussetzungen für den Eintritt in den Ruhestand, durch dessen Ausgestaltung mit der Verpflichtung nach § 57 BBG, grundsätzlich bis zum 65. Lebensjahr jederzeit einer erneuten Berufung Folge zu leisten, und durch die zunächst günstigere Versorgung. Der Beamte im einstweiligen Ruhestand unterliegt keinen Nebentätigkeitsvorschriften mehr, sondern allein den Beschränkungen einer neuen Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit, die mit der dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren im Zusammenhang steht (§ 105 BBG).¹⁵ Ist Letzteres nicht der Fall, ist kein Grund für eine Anzeigepflicht ersichtlich. Im Ergebnis dürfte eine solche Anzeigepflicht daher unverhältnismäßig sein.

4. **Rechtsstellung des Interessenvertretungsbeauftragten**

Die Rechtsstellung des Interessenvertretungsbeauftragten ist als **Hilfsorgan des Bundestages** konzipiert, das in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis unter der **Rechts- und Dienstaufsicht** des Bundestagspräsidenten steht (§ 7 IntVG). Demgegenüber heißt es in der Begründung zu § 7 Abs. 2 IntVG, der Interessenvertretungsbeauftragte unterliege der Rechts- und **Fachaufsicht** des Bundestagspräsidenten. Angesichts der Weisungsfreiheit und der Unabhängigkeit seiner Amtsausübung untersteht der Interessenvertretungsbeauftragten gerade nicht der Fachaufsicht des Bundestagspräsidenten.

¹² Dazu allgemein Lerche, Übermaß- und Verfassungsrecht, 1961, S. 21; Schlink, FS 50 Jahre BVerfG II, 2001, S. 445 ff.; Schmidt-Aßmann, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Auflage 2004, § 26 Rdnr. 87.

¹³ Schmidt-Aßmann (Fn. 12), § 26 Rdnr. 87.

¹⁴ Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, 5. Auflage 2009, Art. 20 Rdnr. 149.

¹⁵ Plog/Wiedow (Fn. 2), § 36 (alt) Rdnr. 26.

Seine Stellung ist insoweit vergleichbar mit derjenigen des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI), welcher der Rechts- und Dienstaufsicht der Bundesregierung untersteht. Die Rechtsaufsicht ist durch den unabhängigen Status des BfDI und im Hinblick auf seinen spezifischen Status begrenzt. Sie greift nur da ein, wo der BfDI Entscheidungen fällt oder Maßnahmen trifft, die unmittelbare Rechtswirkungen zeitigen, z.B. bei der Zurückweisung einer Anrufung (§ 21 Bundesdatenschutzgesetz). Soweit der BfDI informierend oder beratend tätig wird, kann die Bundesregierung ihn nicht mit den Mitteln der Rechtsaufsicht zurückrufen.¹⁶ Im Falle des Interessenvertretungsbeauftragten kämen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Registrierungspflicht nach § 3 IntVG in Betracht, etwa Plausibilitätskontrollen nach § 9 Abs. 1 IntVG.

Beim BfDI bezieht sich die Dienstaufsicht ausschließlich auf die Regelung dienstrechtlicher Fragen, wie z.B. die Festsetzung der Amtsbezüge und Entschädigungen sowie die Verwendung von Geschenken, und auf die Sicherstellung eines geordneten Geschäftsablaufs. Sie eröffnet aber keinerlei Einfluss auf die Art und den Inhalt der Amtsausübung.¹⁷ Gleiches dürfte für den Interessenvertretungsbeauftragten gelten. Vorgaben für seine Tätigkeit im Sinne allgemeiner Grundsätze können ihm nur durch die Richtlinien gemacht werden, die der Bundestag oder ein zuständiger Ausschuss nach § 9 Abs. 3 IntVG erlässt.

5. Anmerkungen zur Verweisungstechnik und Rechtssprache des IntVG

An mehreren Stellen des IntVG wird auf andere Vorschriften des Gesetzes verwiesen und die Verweisung mit „entsprechend“ gekennzeichnet. So heißt es beispielsweise in § 2 Abs. 3 lit. g IntVG: „Von der Registrierungspflicht nach Abs. 1 ausgenommen sind ... Sachverständige des Deutschen Bundestages und der Bundesbehörden entsprechend § 1 Buchstabe f ...“. Und § 5 Abs. 1 Satz 2 IntVG bestimmt etwa: „Ohne Registrierung entsprechend § 3 erhalten Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter keinen Hausausweis für den Zugang zu den Liegenschaften des Deutschen Bundestages“. Da in allen Fällen eine direkte Anwendung der Vorschrift, auf die jeweils verwiesen wird, gemeint ist, sollte statt „entsprechend“ das Wort „nach“ oder „gemäß“ verwandt werden. Dadurch wird der Eindruck vermieden, es handele sich um eine analoge Anwendung.

Bei der Stipulierung einer Registrierungspflicht für Interessenvertreter in § 2 Abs. 1 IntVG wird Bezug genommen auf die Begriffsbestimmungen in § 1 IntVG, allerdings wohl irrtümlich auf lit. b statt auf lit. c.

¹⁶ Dammann, in: Simitis (Hrsg.), Bundesdatenschutzgesetz, 6. Auflage 2006, § 22 Rdnr. 18.

¹⁷ Dammann (Fn. 9), § 22 Rdnr. 22.

Bei den Regelungen über einen Verhaltenskodex wird in § 4 Abs. 2 IntVG bestimmt, dass Angaben über die Annahme von Verhaltenskodizes von Verbänden und berufsständischen Organisationen im Register vermerkt werden **„sollten“**. In der Rechtssprache ist der Gebrauch des Konjunktivs bei der Formulierung einer Soll-Vorschrift unüblich. Es müsste „sollen“ heißen.

Durchgängig ist in dem Gesetzentwurf von dem **„Deutschen Bundestag“** die Rede. In der Gesetzessprache überwiegend üblich ist indes „Bundestag“.

A blue square containing the white letter 'W'.