

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 sei 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 liefere 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