

AUSARBEITUNG

Thema: **Untersagung bestimmter Tätigkeiten für frühere Beamte, Soldaten, Bundestagabgeordnete und Mitglieder der Bundesregierung**

Fachbereich III Verfassung und Verwaltung

Tel.: [REDACTED]

Verfasser/in: [REDACTED]

Abschluss der Arbeit: 10. Februar 2006

Reg.-Nr.: WF III - 55/06

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

1. Einführung

Für Ruhestandsbeamte und frühere Beamte mit Versorgungsbezügen sowie für Berufssoldaten im Ruhestand und frühere Soldaten mit Anspruch auf Dienstzeitversorgung sind außerhalb des öffentlichen Dienstes angestrebte Tätigkeiten zu untersagen, wenn zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob auch Beamte und Berufssoldaten ohne Versorgungsbezüge sowie frühere Abgeordnete und Mitglieder der Bundesregierung in diese Regelung mit einbezogen werden könnten. Zur Klärung ist insbesondere darzulegen, aus welchen Gründen bisher nur Beamte und Soldaten mit Versorgungsansprüchen in die einschränkenden gesetzlichen Regelungen einbezogen sind.

2. Beschränkung der Tätigkeit von versorgungsberechtigten Beamten, Richtern und Soldaten

Die durch das Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz¹ eingefügten §§ 42 a Beamtenrechtengesetz (BRRG), 69 a Bundesbeamtengesetz (BBG) verpflichten Ruhestandsbeamte und frühere Beamte mit Versorgungsbezügen nach Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses im Regelfall innerhalb eines Zeitraumes von drei Jahren und beim früheren Ausscheiden innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren die Aufnahme bestimmter Tätigkeiten anzuzeigen. Die Tätigkeit ist zu untersagen, wenn zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden. Durch das Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz wurden auch die Vorschriften über Dienstvergehen angepasst, um sicherzustellen, dass bei Ruhestandsbeamten und früheren Beamten mit Versorgungsbezügen, deren Beamtenpflichten weitgehend erloschen sind, ein Verstoß gegen die §§ 42 a BRRG, 69 a BBG verfolgt werden kann.

Die wortgleichen §§ 42 a BRRG, 69 a BBG lauten im Einzelnen wie folgt:

„(1) Ein Ruhestandsbeamter oder früherer Beamter mit Versorgungsbezügen, der nach Beendigung des Beamtenverhältnisses innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren oder, wenn der Beamte mit dem Ende des Monats in den Ruhestand tritt, in dem er das fünf- undsechzigste Lebensjahr vollendet, innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit aufnimmt, die mit seiner dienstlichen Tätigkeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, hat die Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit der letzten obersten Dienstbehörde anzuzeigen.

1 V. 21.2.1985 (BGBl. I S. 371).

(2) Die Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit ist zu untersagen, wenn zu besorgen ist, dass durch sie dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.

(3) Das Verbot wird durch die letzte oberste Dienstbehörde ausgesprochen; es endet spätestens mit Ablauf von fünf Jahren nach Beendigung des Beamtenverhältnisses. Die oberste Dienstbehörde kann ihre Befugnisse auf nachgeordnete Behörden übertragen.“

Die Regelung gehört systematisch zu den nach Beendigung des aktiven Beamtenverhältnisses fortbestehenden Pflichten des im Regelfall auf Lebenszeit angelegten Beamtenverhältnisses. Die Vorschrift soll verhindern, dass durch die private Verwertung von Amtswissen nach Ausscheiden aus dem Amt das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität des öffentlichen Dienstes beeinträchtigt wird.² Verfassungsrechtlich war dem Gesetzgeber hier ein wesentlich engerer Rahmen gezogen als bei der Beschränkung privater Nebentätigkeiten von aktiven Beamten. Schon beim aktiven Beamten folgt aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit unter Berücksichtigung des Gleichheitssatzes das grundsätzliche Recht auch auf weitere entgeltliche Verwertung der Arbeitskraft, das nur zur Sicherung der geschuldeten vollen, unparteiischen Dienstleistung weiter gehend als bei jedermann eingeschränkt werden kann. Erst Recht muss das für den ausgeschiedenen Beamten gelten, soweit hier nicht schon die Freiheit der Wahl und Ausübung eines neuen Berufes eingreift. Insbesondere kann für den Ruhestandsbeamten nicht mehr auf die in Art. 33 Abs. 5 GG festgelegte Sicherung einer konkret-gegenwärtigen Dienstleistungspflicht abgestellt werden.³

Das gesetzgeberische Anliegen wird in der Literatur als legitim angesehen. Die Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung lasse sich kaum bestreiten, vor allem bei verhältnismäßiger Handhabung der Norm.⁴

Dem Beamtenverhältnis, dem Richterverhältnis und dem Wehrdienstverhältnis (zentraler Begriff, durch den jemand den Status eines Soldaten erhält) ist gemeinsam, dass es sich bei ihnen um ein besonderes Rechtsverhältnis öffentlich-rechtlicher Art handelt, das hoheitlich begründet wird und zu dessen hervorstechender Prägung gehört, dass der

2 Batts, Ulrich, Bundesbeamtengesetz, München 2004, § 69 a Rn. 2.

3 Plog, Ernst / Wiedow, Alexander u. a., Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, § 69 a Rn. 2.

4 Fürst, Walter, Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Band I, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Richterrecht und Wehrrecht, Teil 2 b, K § 69 a Rn. 5, 6; Plog, Ernst / Wiedow, Alexander u. a., Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, § 69 a Rn. 2; Günther, Hellmuth, Beschränkung der Tätigkeit von Versorgungsberechtigten, Der Öffentliche Dienst (DÖD) 1990, S. 129,131; Summer, Rudolf, Rechtes Augenmaß – rechtes Verfassungsmaß – eine Studie zum neuen Nebentätigkeitsrecht, Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR) 1988, S. 1, 11.

Statusangehörige – was gerade aus disziplinarrechtlicher Sicht hervorzuheben ist – einer besonderen Pflichtenbindung unterliegt.⁵

Für ausgeschiedene Richter im Bundesdienst gilt § 69 a BBG entsprechend (§ 46 Deutsches Richtergesetz – DRiG). Für ausgeschiedene Richter im Landesdienst findet gemäß § 71 Abs. 1 DRiG als Rahmenrecht § 42 a BRRG Anwendung.

Eine dem § 69 a BBG entsprechende Regelung für Berufssoldaten im Ruhestand und frühere Soldaten mit Anspruch auf Dienstzeitversorgung enthält § 20 a Soldatengesetz (SG). Frühere Soldaten mit Anspruch auf Berufsförderung gehören aufgrund der Streichung durch das Gesetz zur Änderung des Soldatengesetzes und anderer Vorschriften (SGÄndG)⁶ nicht mehr zum betroffenen Personenkreis. Nach Auffassung des Gesetzgebers komme es in Fällen, in denen Berufsförderungsmaßnahmen über die Beendigung der Dienstzeitversorgung hinaus oder erst nach deren Beendigung durchgeführt würden, zu einer ungerechtfertigten zeitlichen Verlängerung der Voraussetzungen für eine Tätigkeitsversagung nach § 20 a SG über den Rahmen der Dienstzeitversorgung hinaus.⁷ Angesichts der allgemeinen Altersgrenze von 60 Jahren entfällt hier die Regelung über die Dauer der Verpflichtung bei Eintritt in den Ruhestand mit 65 Jahren.

3. Anmerkungen zu ehemaligen Beamten und Soldaten ohne Versorgungsansprüche

In der Begründung zum Entwurf eines Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetzes wird zur Einführung der Regelungen der §§ 42 a BRRG, 69 a BBG, 20 a SG Folgendes ausgeführt:⁸

„Die Einführung eines sog. Konkurrenzverbotes für ehemalige Beamte dient der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. Die Neuregelung sieht eine allgemeine Anzeigepflicht mit Verbotsmöglichkeit im Einzelfall vor. Ein genereller Genehmigungsvorbehalt erscheint nicht erforderlich, um die Interessen des früheren Dienstherrn zu sichern, da dieser über die Anzeigepflicht die notwendigen Informationen erhält. Das „Konkurrenzverbot“ erfasst außer den Ruhestandsbeamten auch frühere Beamte mit versorgungsähnlichen Bezügen. Ehemalige Beamte ohne Bezüge (Regelfall eines entlassenen Beamten) stehen in kei-

5 Fürst, Walter, Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Band I, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Richterrecht und Wehrrecht, Teil 5 b, Yt § 1, Rn. 52.

6 V. 19.12.2000 (BGBl. I S. 1815).

7 BT-Drucksache 14/4062 v. 11.9.2000, S. 19.

8 BT-Drucksache 10/1319 v. 13.4.1984, S. 9.

nerlei Rechtsbeziehung zu dem früheren Dienstherrn. Sie können daher dienstrechtlichen Regelungen nicht unterworfen werden.“

Auch in der Literatur wird die Meinung vertreten, dass bei Beamten ohne Versorgungsbezüge die Einschränkung des § 69 a BBG (§ 42 a BRRG) kaum zu rechtfertigen wäre. Insbesondere die Differenzierung zwischen Beamten mit und ohne Versorgungsbezügen entspreche den Erfordernissen des Art. 3 Abs. 1 GG.⁹ Der entscheidende Unterschied zwischen den Gruppen der ausgeschiedenen Beamten und der Ruhestandsbeamten bzw. der früheren Beamten mit Versorgungsbezügen wird in der zwar abgeschwächten, aber grundsätzlich fortdauernden Bindung zum Dienstherrn bei Ruhestandsbeamten und früheren Beamten mit Versorgungsbezügen gesehen. So bestehe für diesen Personenkreis das besondere Pflicht- und Treueverhältnis zum Dienstherrn weiter und könne zur Begründung neuer Rechtspflichten herangezogen werden.¹⁰

Gegen die Einbeziehung der Beamten und Soldaten ohne Versorgungsansprüche in den Regelungstatbestand der §§ 42 a BRRG, 69 a BBG, 20 a SG werden nach alledem verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht.

4. Ehemalige Mitglieder der Bundesregierung

In Art. 66 GG werden den Mitgliedern der Bundesregierung bestimmte Betätigungs- und Zugehörigkeitsverbote auferlegt, mit denen eine gleichzeitig neben dem Regieramt ausgeübte private Erwerbstätigkeit verhindert werden soll. Weitere Einzelheiten ergeben sich aus dem Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – BMinG):

- Verbot einer anderen Berufsausübung (§ 5 BMinG)¹¹,
- Geheimhaltungspflicht (§ 6 BMinG),
- Genehmigung zur Zeugenaussage und Gutachtererstattung (§ 7 BMinG),
- Unzulässigkeit eines Disziplinarverfahrens (§ 8 BMinG).

9 Fürst, Walter, Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht (GKÖD), Band I, Beamtenrecht des Bundes und der Länder, Richterrecht und Wehrrecht, Teil 2 b, K § 69 a Rn. 6.

10 Keymer, Dietrich / Kolbe, Manfred / Braun, Thomas, Das Nebentätigkeitsrecht in Bund und Ländern, 1. Auflage 1988, § 69 a BBG Rn. 1, 2.

11 Das Bundesministergesetz kennt jedoch keinerlei Berufsverbot für frühere Minister (vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Übernahme des Vorstandsvorsitzes der Ruhrkohle AG durch den ehemaligen Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Dr. Werner Müller“, BT-Drucksache 15/1193 v. 24.6.2003).

Die Mitglieder der Bundesregierung stehen in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis zum Bund (§ 1 BMinG). Daraus ergibt sich, dass sie keine Beamten im staatsrechtlichen Sinne sind. Das Amtsverhältnis ist zeitlich begrenzt und nicht – wie das Dienstverhältnis der Beamten – auf Lebenszeit ausgerichtet. Die beim Ruhestandsbeamten vorliegende fortdauernde Bindung zum Dienstherrn ist nicht gegeben.

Bei einer gesetzlichen Regelung zum Verbot der Aufnahme bestimmter Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus der Bundesregierung könnten sich somit verfassungsrechtliche Probleme, insbesondere im Hinblick auf die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ergeben. Schwierigkeiten könnte auch die Frage bereiten, wer feststellen soll, ob ein Regolverstoß vorliegt, zumal wenn inzwischen ein Regierungswechsel stattgefunden hat. Unklar sind auch die Sanktionsmöglichkeiten, da eine disziplinarische Ahndung von Pflichtverletzungen nicht vorgesehen ist (§ 8 BMinG).

Strafrechtlich sind die Mitglieder der Bundesregierung Amtsträger (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. b Strafgesetzbuch – StGB). Als strafrechtliche Regelungen kämen bei der hier behandelten Problematik insbesondere die §§ 331 StGB (Vorteilsnahme) und 353 b StGB (Verletzung des Dienstgeheimnisses) in Betracht.

5. Ehemalige Mitglieder des Deutschen Bundestages

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 GG). Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1975, dem sog. Diätenurteil, umfassend mit der Rechtsstellung der Abgeordneten auseinandergesetzt und dabei u. a. festgestellt, dass Art. 48 Abs. 3 S. 1 in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gesetzliche Vorkehrungen dagegen verlange, „dass Abgeordnete Bezüge aus dem Angestelltenverhältnis, aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen.“¹² Diese Forderung wurde in § 44 a des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG) aufgenommen.¹³

12 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 40, S. 296, 319 (BVerfGE 40, 296, 319).

13 Die Vorschrift wurde inzwischen durch Gesetz v. 22.8.2005 (BGBl. I S. 2482) neu gefasst.

Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig (§ 44 a Abs. 1 AbgG). Aus dem Gewaltenteilungsprinzip und der Beanspruchung des Abgeordneten durch sein Bundestagsmandat folgt eine Inkompatibilität zwischen dem Amt des Abgeordneten und bestimmten anderen öffentlichen Ämtern.

Die einschränkenden Regelungen beziehen sich nur auf die Zeit der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag. Der Abgeordnete ist kein Beamter, steht also nicht unter den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums.¹⁴ Nach alledem erscheint eine Beschränkung der Ausübung bestimmter Tätigkeiten nach Beendigung des Mandats – auch wenn eine solche Regelung bei Ruhestandsbeamten und früheren Beamten mit Versorgungsbezügen noch gerechtfertigt ist – nicht angezeigt. Verfassungsrechtliche Probleme könnten sich – wie bei ehemaligen Mitgliedern der Bundesregierung – u. a. aus Art. 12 Abs. 1 GG ergeben

6. Fazit

Es spricht einiges dafür, dass die diskutierte Einbeziehung der ehemaligen Beamten und Soldaten ohne Versorgungsbezüge sowie der ehemaligen Bundestagsabgeordneten und Mitglieder der Bundesregierung in die für Ruhestandsbeamte und frühere Beamte mit Versorgungsbezügen geltende Beschränkung bestimmter Tätigkeiten wohl verfassungswidrig wäre. Wenn der angesprochene Personenkreis trotz der aufgezeigten Probleme dennoch mit einbezogen werden sollte, böte sich für die ehemaligen Mitglieder des Bundestages und der Bundesregierung an, im Abgeordnetengesetz und im Bundesministergesetz auf die Regelung des § 69 a BBG zu verweisen. So enthält das Bundesministergesetz bereits Formulierungen wie „§ ... des Bundesbeamtengesetzes ist sinngemäß anzuwenden“ oder „§ ... des Bundesversorgungsgesetzes gilt sinngemäß“ (vgl. §§ 11 Abs. 4, 13 Abs. 2, 20 Abs. 3 BMinG). § 27 Abs. 1 AbgG (Zuschuss zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen) enthält die Formulierung „... in sinngemäßer Anwendung der für Bundesbeamte geltenden Vorschriften“.

14 BVerfGE 40, 296, 316.