

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

---

**Band 1456**

**Die Regelung von Karenzzeitvorgaben  
für Spitzenpolitiker – zwischen  
Verhaltenskodizes und  
gesetzlicher Normierung**

**Von**

**Sandro Konstantin Köpper**



**Duncker & Humblot · Berlin**

SANDRO KONSTANTIN KÖPPER

Die Regelung von Karenzzeitvorgaben  
für Spitzenpolitiker – zwischen Verhaltenskodizes  
und gesetzlicher Normierung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1456

# Die Regelung von Karenzzeitvorgaben für Spitzenpolitiker – zwischen Verhaltenskodizes und gesetzlicher Normierung

Von

Sandro Konstantin Köpper



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Leibniz-Universität Hannover  
hat diese Arbeit im Jahr 2020  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Fotosatz Voigt, Berlin  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-18328-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-58328-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 als Dissertation von der Juristischen Fakultät der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Januar 2021 berücksichtigt werden.

Für die herausragende Unterstützung und Betreuung während der gesamten Promotionszeit und darüber hinaus möchte ich herzlich meinem Doktorvater Herrn Univ.-Prof. Dr. Hermann Butzer danken. Er verstand es stets, mir mit Rat und Tat zur Seite zu stehen, alle fachlichen und praktischen „Untiefen“ eines Promotionsvorhabens zu umschiffen und so die üblichen Bedenken eines jungen Doktoranden immer wieder aufs Neue restlos auszuräumen. Die wertvollen inhaltlichen Anregungen im persönlichen Diskurs haben die Arbeit wesentlich geprägt.

Herrn Hon.-Prof. Dr. Gert-Armin Neuhäuser möchte ich ferner herzlich für die zügige Erstellung des ausführlichen Zweitgutachtens sowie die vielen Anregungen danken, die in die Arbeit eingeflossen sind und diese fachlich abgerundet haben.

Ein weiterer Dank gebührt Frau Edda Ideker, die für ihre fachliche Unterstützung keine Zeit und Mühen gescheut hat. Gleichfalls möchte ich herzlich Herrn Roni Deger danken, mit dem ich viele motivierende Gespräche geführt habe und mich auch inhaltlich jederzeit anregend austauschen konnte. Beide haben mich mit ihrem juristischen Scharfsinn insbesondere auch dazu bewegt, eigene Positionen stets zu hinterfragen und so einen wertvollen Beitrag für diese Arbeit geleistet.

Ein gesondertes Dankeschön möchte ich zudem Frau Saskia Derau aussprechen, die mich nicht nur unermüdlich und mit höchster Sorgfalt inhaltlich unterstützt hat, sondern auch ein persönlicher Rückhalt in schwierigen Zeiten war. Ohne diese Unterstützung hätte das vorliegende Werk nicht so reifen können.

Zuletzt möchte ich meinen Eltern danken, die mir meine juristische Ausbildung erst ermöglicht und somit den Grundstein für diese Arbeit gelegt haben. Beide haben mich stets vorbehaltlos unterstützt und immer an mich geglaubt, selbst wenn ich dies nicht mehr tat.

Anmerkungen oder Kritik können gerne an [sandrokoepper@web.de](mailto:sandrokoepper@web.de) gerichtet werden.

Hannover, den 21.04.2021

*Sandro Konstantin Köpper*



# Inhaltsverzeichnis

## 1. Kapitel

|   |    |
|---|----|
| <b>Einführung</b>                       | 19 |
| A. Problemstellung                      | 19 |
| B. Stand der Forschung                  | 23 |
| C. Thematische Präzisierung             | 26 |
| I. Präzisierung in personeller Hinsicht | 26 |
| II. Präzisierung in sachlicher Hinsicht | 28 |
| D. Methode und Gang der Untersuchung    | 29 |

## 2. Kapitel

### **Empirische Bestandsaufnahme ausgewählter Karenzzeitregelungen (*de lege lata*)** 30

|   |    |
|---|----|
| A. Gesetzliche Karenzzeitvorgaben   | 30 |
| I. Karenzzeitvorgaben auf Bundesebene   | 30 |
| 1. Karenzzeitvorgaben für aktuelle und ehemalige Mitglieder der Bundesregierung nach §§ 6a–6d BMinG                         | 30 |
| a) Anzeigepflicht – § 6a BMinG  | 31 |
| b) Entscheidung der Bundesregierung – § 6b BMinG  | 33 |
| aa) Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung – § 6b Abs. 1 BMinG  | 33 |
| (1) Tatbestand  | 33 |
| (2) Rechtsfolge   | 34 |
| bb) Dauer der Untersagung – § 6b Abs. 2 BMinG   | 36 |
| cc) Empfehlung und Veröffentlichung – § 6b Abs. 3 und 4 BMinG   | 36 |
| c) Das beratende Gremium – § 6c BMinG   | 37 |
| d) Übergangsgeld – § 6d BMinG   | 38 |
| 2. Karenzzeitvorgaben für aktuelle und ehemalige Parlamentarische Staatssekretäre nach § 7 ParlStG i. V. m. §§ 6a ff. BMinG | 38 |
| II. Karenzzeitvorgaben auf Länderebene  | 38 |
| 1. Überblick: Einfachgesetzliche Karenzzeitvorgaben der Länder  | 38 |
| 2. Aktuelles Beispiel: Niedersachsen  | 40 |
| a) Ausgangslage und Untersuchungsbedarf   | 40 |



|   |    |
|---|----|
| b) Die damaligen Bestrebungen im Einzelnen .....  | 40 |
| aa) Hintergrund .....   | 40 |
| bb) Konzeption der Entwürfe .....   | 41 |
| B. Selbstregulierung durch Verhaltenskodizes .....  | 43 |
| I. Verhaltenskodizes in der Staatsrechtspraxis von Bund, Ländern und der Europäischen Union .....                                 | 43 |
| 1. Kodex der Richter am Bundesverfassungsgericht .....  | 43 |
| a) Allgemeine Grundsätze .....  | 44 |
| b) Konkretisierungen für den nachamtlichen Bereich .....  | 44 |
| 2. Kodex der Richter am Niedersächsischen Staatsgerichtshof .....   | 46 |
| 3. Bundesland Niedersachsen: Verhaltenskodex für Landesregierungsmitglieder .....   | 46 |
| 4. Selbstregulierungsmechanismen auf europäischer Ebene .....   | 48 |
| a) Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission ..  | 48 |
| aa) Historie und primärrechtliche Einbettung .....  | 48 |
| bb) Einzelheiten .....  | 50 |
| b) Verhaltenskodex für hochrangige Mitarbeiter der Europäischen Zentralbank .....   | 52 |
| II. Rechtliche Qualität von Verhaltenskodizes? .....  | 53 |
| 1. Rechtliche Qualität von nationalen Selbstregulierungen .....   | 53 |
| a) Verhaltenskodex der Niedersächsischen Landesregierung .....  | 54 |
| aa) Verhaltenskodex als Kabinettsbeschluss? .....   | 54 |
| bb) Weitere rechtliche Kategorisierungs- und Abgrenzungsmöglichkeiten eines gubernativen Verhaltenskodex .....                    | 57 |
| (1) Abgrenzung zur Rechtsverordnung und Satzung .....   | 57 |
| (2) Abgrenzung zur Verwaltungsvorschrift sowie zur adressatenbezogenen Allgemeinverfügung .....                                   | 58 |
| cc) Ergebnis .....  | 59 |
| b) Verhaltensleitlinien des Bundesverfassungsgerichts .....   | 60 |
| 2. Rechtliche Qualität von Selbstregulierungen auf europäischer Ebene – „Soft Law“ .....  | 61 |
| C. Anwendungsorientierte Analyse .....  | 63 |
| I. Anwendungsorientierte Analyse der Regelungen auf Bundesebene – §§ 6a–6d BMinG .....  | 63 |
| 1. Bedenken gegen die Zuständigkeitszuweisung: Die Bundesregierung als sachgerechter Dreh- und Angelpunkt der Entscheidung? ..... | 64 |
| 2. Beschränkung der §§ 6a ff. BMinG auf Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt – Verbot mit Erlaubnisvorbehalt sinnvoller? .....     | 66 |
| 3. Das „beratende Gremium“ in Zweifels- und Grenzfällen .....   | 68 |
| 4. Sachgerechter und angemessener Ausgleich durch Übergangsgeld? ....   | 70 |

|   |    |
|---|----|
| II. Anwendungsorientierte Analyse der Gesetzesentwürfe zur Einführung einer Karenzzeit in Niedersachsen ..... | 72 |
| 1. (Bestätigter) Entwurf der Landesregierung – § 7a NdsMinG(-E) .....   | 72 |
| a) Risiken einer alleinigen Verantwortlichkeit der Landesregierung als Untersagungsorgan .....                | 72 |
| b) Anzeigeverpflichtung mit Verbotsvorbehalt als sinnvolles Regelungskonzept .....                            | 73 |
| c) Sachgerechte Entschädigung durch Übergangsgeld? .....  | 74 |
| 2. Entwurf der Bündnis 90/Die Grünen-Landtagsfraktion – § 12a NdsMinG-E .....                                 | 74 |
| a) Risiken einer Ausgestaltung als gebundene Vorschrift .....   | 74 |
| b) Risiken einer Ausweitung der Untersagungsdauer .....   | 75 |
| c) Fehlende Regelung zum Übergangsgeld .....  | 76 |
| d) Besondere Detailtiefe der Regelung .....   | 77 |
| 3. Entwurf der AfD-Landtagsfraktion – § 5a NdsMinG-E .....  | 77 |
| III. Ergebnis der anwendungsorientierten Analyse .....  | 78 |

3. Kapitel

**Sozialwissenschaftliche, rechtssoziologische und normative Verortung des sog. „Drehtüreffekts“**

79

|   |    |
|---|----|
| A. Der „Drehtüreffekt“ als Grundkonflikt und Triebfeder hinter Karenzzeitregelungen ..... | 79 |
| B. Sozialwissenschaftliche Erkenntnislage und rechtssoziologische Würdigung ...           | 80 |
| I. Einführung .....   | 80 |
| II. Einordnung und Kategorisierung des Drehtüreffekts nach <i>Bamberger</i> .....         | 81 |
| 1. Beeinflussung der Amtsführung: „Korruptionsverdacht“ .....                             | 82 |
| 2. Einfluss auf die Symmetrie privater Interessenvertretung: „Lobbyverdacht“ .....        | 83 |
| 3. Abstrakte Gefahr des „Bösen Anscheins“ .....   | 84 |
| III. Rechtssoziologische Würdigung und Neugewichtung der bestehenden Erkenntnislage ..... | 85 |
| 1. Würdigung der Thesen zum „Korruptionsverdacht“ .....                                   | 85 |
| a) Das Argument des Bestehens eines „Regulierungsvakuums“ .....                           | 85 |
| b) Das Argument der „kollusiven Sachnähe“ .....   | 87 |
| aa) Ausgangserwägungen: „Kollusion“ als abstrakter, rechtlicher Anknüpfungspunkt .....    | 88 |
| bb) Kollusives Handeln als zwingende Begleiterscheinung sachnaher Seitenwechsel? .....    | 88 |
| (1) Katalyse nachamtlicher Seitenwechsel durch besondere Sachnähe? .....                  | 88 |

|  |     |
|--|-----|
| (2) Seitenwechsel durch besondere Sachnähe auch „unerlaubt“<br>und damit „kollusiv“? .....   | 89  |
| cc) Zwischenergebnis .....   | 91  |
| c) Das Argument der weniger nachhaltigeren Pensionsversorgung .....  | 92  |
| d) Terminologische Zweifel am Begriff des „Korruptionsverdachts“ .....   | 94  |
| e) Ergebnis .....  | 94  |
| 2. Würdigung der Thesen zum „Lobbyverdacht“ – private Nutzbarma-<br>chung von amtlich erlangtem Wissen .....   | 95  |
| a) Bereits keine Asymmetrie mangels tauglicher Vergleichsgruppen .....   | 95  |
| b) Einflussnahme durch „Fachkunde“ entspricht marktwirtschaftslibe-<br>ralem Wesen des Lobbyings .....   | 97  |
| c) Ergebnis .....  | 99  |
| 3. Würdigung der Thesen zum „Bösen Anschein“ .....   | 99  |
| 4. Neugewichtung auf Grundlage der vorstehenden Plausibilitätskontrolle .....  | 100 |
| C. Normative Einordnung der vorstehenden rechtssoziologischen Erkenntnisse .....   | 102 |
| I. Einführung und Untersuchungsmaßstab der normativen Einordnung .....   | 102 |
| II. Verfassungsrechtliche sowie einfachgesetzliche Einordnung und Kategori-<br>sierung des „Drehtüreffekts“ .....  | 103 |
| 1. Grundlegung: Das Leitbild der Verfassung von einer an Recht und Ge-<br>setz orientieren Verwaltung .....  | 103 |
| 2. Wertungen für (ehemalige) Mitglieder der Bundesregierung – Art. 66<br>GG .....  | 105 |
| a) Regelungsziel und Wirkweisen von Art. 66 GG .....   | 105 |
| b) Einzelheiten zur wirtschaftlichen Unvereinbarkeit nach Art. 66 GG .....   | 106 |
| c) Übertragung der soziologischen Erkenntnisse – Ausdehnung des An-<br>wendungsbereichs von Art. 66 GG auf den <i>nachamtlichen</i> Bereich? .....   | 107 |
| d) Ergebnis .....  | 111 |
| 3. Wertungen für (ehemalige) Parlamentarische Staatssekretäre – §§ 1 ff.<br>ParlStG .....  | 111 |
| 4. Wertungen für (ehemalige) Mitglieder einer Landesregierung .....  | 112 |
| a) Einzelne Inkompatibilitätsvorschriften für Landesregierungsmitglie-<br>der .....  | 112 |
| b) Übertragung der soziologischen Erkenntnisse – Ausdehnung des An-<br>wendungsbereichs der landesverfassungsrechtlichen Regelungen auf<br>den <i>nachamtlichen</i> Bereich? .....                 | 113 |
| c) Exkurs: Regelung von Karenzzeiten in Ländern ohne verfassungs-<br>rechtlich verankerte Inkompatibilitäten – Analyse der Rechtslage in<br>Rheinland-Pfalz, Berlin, Hessen und dem Saarland ..... | 114 |
| d) Ergebnis .....  | 115 |
| 5. Exkurs: Relevanz des „Drehtüreffekts“ in anderen staatlichen Spitzen-<br>positionen? .....  | 116 |

|   |     |
|---|-----|
| a) Nachamtliche Distanzforderung für den Bundespräsidenten (a.D.) als repräsentativen Spitzenpolitiker? .....   | 116 |
| aa) Ausgangslage .....  | 116 |
| bb) Grundsätzliche Wertungen des Art. 55 Abs. 2 GG für das Amt des Bundespräsidenten .....  | 117 |
| cc) Übertragung der rechtssoziologischen Erkenntnisse – Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Art. 55 Abs. 2 GG auf den <i>nachamtlichen</i> Bereich? ..... | 117 |
| (1) Keine unmittelbare Nachwirkung des Art. 55 GG .....   | 118 |
| (2) Mittelbare Nachwirkung durch einfachgesetzliche Erweiterung? .....  | 118 |
| dd) Ergebnis .....  | 121 |
| b) Nachamtliche Distanzforderungen für (ehemaliges) Spitzenpersonal in der Justiz? .....  | 121 |
| aa) Ausgangslage .....  | 121 |
| bb) Schutz vor gesellschaftlichen Einflüssen als Ausprägung der richterlichen Unabhängigkeit nach Art. 97 Abs. 1 GG .....                                   | 122 |
| cc) Der Gesetzgebungsauftrag aus Art. 98 Abs. 1 GG mit seinen einfachgesetzlichen Konkretisierungen im DRiG und BVerfGG .....                               | 122 |
| (1) Allgemeine Vorgaben im DRiG für Bundesrichter .....   | 123 |
| (2) Spezielle Vorgaben im BVerfGG für Bundesverfassungsrichter .....  | 125 |
| dd) Ergebnis .....  | 126 |
| D. Ergebnis .....   | 127 |

*4. Kapitel*

**Rechtswissenschaftliche Analyse und Bewertung  
einfachgesetzlicher Karenzzeitvorgaben**

|  |     |
|--|-----|
| A. Überprüfung der Verfassungskonformität der einfachgesetzlichen Karenzzeitvorgaben auf Bundes- und Landesebene ..... | 128 |
| I. Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG? .....  | 129 |
| 1. Allgemeine Erwägungen .....   | 129 |
| a) Schutzbereichseröffnung .....   | 129 |
| aa) Persönlicher Schutzbereich .....   | 129 |
| bb) Sachlicher Schutzbereich .....   | 130 |
| b) Eingriff .....  | 131 |
| aa) Eingriffsqualität .....  | 132 |
| (1) Eingriff durch vollständige oder teilweise Untersagung einer beruflichen Tätigkeit .....                           | 132 |
| (2) Eingriff durch Anzeigeverpflichtung? .....   | 133 |

|  |     |
|--|-----|
| bb) Prüfungsmaßstab: Punktuelle oder „kumulative“ bzw. „additive“<br>Betrachtung? .....                                  | 136 |
| 2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....  | 137 |
| a) Gesetzesvorbehalt: Schranken .....  | 137 |
| b) Schranken-Schranken .....   | 138 |
| aa) Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot? .....  | 138 |
| (1) Zweifel an der Bestimmtheit in inhaltlicher und systema-<br>tischer Hinsicht .....                                   | 139 |
| (a) Konturlosigkeit und ausufernder Wortlaut des Untersa-<br>gungstatbestandes .....                                     | 139 |
| (b) Systematische Ungereimtheiten innerhalb des Untersa-<br>gungstatbestandes .....                                      | 141 |
| (2) Zweifel an der Bestimmtheit in zeitlicher Hinsicht .....   | 141 |
| (a) Bemessung der Untersagungsdauer .....  | 141 |
| (b) Beginn der Karenzperiode: „Ausscheiden“ aus dem Amt  | 142 |
| (3) Zwischenergebnis und verfassungsrechtliche Konsequenz ..   | 144 |
| (a) Argumente gegen eine hinreichende Bestimmtheit .....   | 145 |
| (b) Argumente für eine hinreichende Bestimmtheit .....   | 147 |
| (c) Gesamtschau .....  | 148 |
| bb) Verhältnismäßigkeitsprüfung .....  | 149 |
| (1) Legitimer Zweck .....  | 149 |
| (a) Regelungsziele .....   | 149 |
| (b) Legitimitätsbewertung .....  | 149 |
| (aa) Nahziele: Regulierung des „Bösen Anscheins“ so-<br>wie Vorbeugung der privaten Verwertung von<br>Amtswissen .....   | 150 |
| (bb) Fernziel: Gewährleistung eines funktions- und<br>arbeitsfähigen sowie integer handelnden Staats-<br>apparates ..... | 151 |
| (cc) Ergebnis .....  | 152 |
| (c) Anforderungen der Drei-Stufen-Theorie und Einordnung   | 153 |
| (2) Geeignetheit .....   | 157 |
| (a) Auswirkungen einer fehlenden Sanktionsregelung .....   | 157 |
| (aa) Vollzug der Untersagungsverfügung .....   | 159 |
| (bb) Vollzug der Anzeigeverpflichtung? .....   | 160 |
| (cc) Zwischenergebnis .....  | 160 |
| (b) Fehlende Absicherung der Übergangsphase zwischen<br>Anzeige und etwaiger Untersagung .....                           | 161 |
| (c) § 7a NdsMinG: Keine Einbindung eines beratenden Gre-<br>miums .....  | 161 |
| (3) Erforderlichkeit .....   | 162 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| (a)  | Verhaltenskodizes als alternative, gleichermaßen effektive Regelungskonzepte? .....                               | 162 |
| (aa) | Mangelnde Nachwirkung von Selbstverpflichtungen diskontinuierlich besetzter Gremien und Organe ..                 | 163 |
| (bb) | Grundsatz der Rechtsformenstrenge als Grenze nationaler Selbstverpflichtungen .....                               | 164 |
| (cc) | Weitere Ausschlussgründe .....  | 165 |
| (dd) | Ergebnis .....  | 166 |
| (b)  | Kontakt- und Verhandlungsverbot .....   | 166 |
| (c)  | Zeitliches Sperrsystem mit Abstufungen .....  | 167 |
| (aa) | Behördliche Ausgangssituation .....   | 167 |
| (bb) | Abmilderung des behördlichen Prognosedilemmas durch Vorprägung des Untersagungszeitraums? ...                     | 168 |
| (cc) | Ergebnis .....  | 170 |
| (4)  | Angemessenheit .....  | 170 |
| (a)  | Qualität und Schwere des maßgeblichen Eingriffs .....   | 170 |
| (aa) | Das Berufsverbot als „ultima ratio“ hoheitlicher Wirtschaftsregulation .....                                      | 171 |
| (bb) | Ökonomische Folgen .....  | 171 |
| (α)  | Eintritt eines erheblichen ökonomischen Verlustpostens .....  | 172 |
| (β)  | Berufliche Isolation als mittelbare Folge von Karenzzeiten .....  | 173 |
| (γ)  | Berufliche Selbstbindung durch Fachexpertise ..   | 174 |
| (δ)  | Ergebnis der ökonomischen Sichtung .....  | 174 |
| (cc) | Soziologische Folgen .....  | 175 |
| (dd) | Ergebnis .....  | 176 |
| (b)  | Abstrakte Wertigkeit der angestrebten Rechtsgüter .....   | 176 |
| (c)  | Konkrete Abwägung .....   | 179 |
| (aa) | Dogmatische Grundlagen der Abwägung .....   | 179 |
| (α)  | Absolute Grenzen von Karenzzeitgesetzen .....   | 179 |
| (β)  | Hinreichende Berücksichtigung des Grundrechtsstatus von Amtsträgern a. D.: Kein nachamtliches „Sonderopfer“ ..... | 180 |
| (bb) | Wechselwirkung aus Unbestimmtheit und anscheinsbedingter Rechtsnatur der Karenzzeitgesetze .....                  | 183 |
| (cc) | Mangelnde gesetzgeberische Differenzierung zwischen „Fachkunde“ und „Amtswissen“ .....                            | 187 |
| (dd) | Mangelnde Kompensation durch Übergangsgeld ..   | 189 |
| (d)  | Zwischenergebnis .....  | 190 |
| (5)  | Ergebnis .....  | 191 |
| cc)  | Verstoß gegen Rückwirkungsverbot? .....   | 191 |

|  |     |
|--|-----|
| dd) Ergebnis und Konsequenz – Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung? .....                                      | 193 |
| 3. Gesamtergebnis zu Art. 12 Abs. 1 GG .....   | 194 |
| II. Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG? .....  | 195 |
| III. Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG? .....   | 196 |
| 1. Ungleichbehandlung von ehemaligen Regierungsmitgliedern und ehemaligen Abgeordneten .....                               | 196 |
| 2. Ungleichbehandlung von ehemaligen Regierungsmitgliedern ausgehend von der Rechtsnatur der nachamtlichen Tätigkeit ..... | 198 |
| IV. Gesamtergebnis der verfassungsrechtlichen Prüfung .....  | 199 |
| B. Rechtsschutzmöglichkeiten – Art. 19 Abs. 4 GG .....   | 199 |
| I. Rechtsschutz gegen eine Untersagungsentscheidung? .....   | 199 |
| 1. Rechtswegeröffnung und Zuständigkeiten .....  | 200 |
| a) Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten – nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit? .....                                  | 200 |
| b) Zuständigkeiten im Einzelnen .....  | 202 |
| 2. Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen .....   | 202 |
| a) Die Wahl der statthaften Klageart: Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage? .....   | 202 |
| b) Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen .....   | 204 |
| 3. Einstweiliger Rechtsschutz .....  | 205 |
| 4. Umfang der gerichtlichen Überprüfbarkeit der Untersagungsentscheidung: Beurteilungsspielraum und Ermessen .....         | 208 |
| II. Rechtsschutz gegen Anzeigeverpflichtung? .....   | 211 |
| III. Ergebnis .....  | 213 |

### 5. Kapitel

|   |            |
|---|------------|
| <b>Reformvorschläge (<i>de lege ferenda</i>) und Schluss</b> .....  | <b>214</b> |
| A. Reformansätze .....  | 214        |
| I. Obligatorische Reformansätze .....   | 214        |
| 1. Allgemeine Reformansätze für §§ 6a ff. BMinG und § 7a NdsMinG ...  | 214        |
| a) Hinreichende Berücksichtigung der anscheinsbedingten Rechtsnatur der Karenzgesetze durch tatbestandliche Neugestaltung ..... | 214        |
| aa) Eingrenzung des Merkmals des sachnahen „Tätigwerdens“ .....   | 215        |
| bb) Eingrenzung des Merkmals der „Integritätsschädigung“ .....  | 215        |
| b) Zeitliches Sperrsystem mit Abstufungen auf Rechtsfolgende .....  | 216        |
| c) Passgenaue Kompensation durch Übergangsgeld .....  | 217        |
| 2. Normspezifische Reformansätze für § 7a NdsMinG .....   | 218        |
| II. Fakultative Reformansätze .....   | 219        |

|   |            |
|---|------------|
| 1. Zeitliche Schärfung und kompetenzielle Erweiterung der Karenzgesetze ..... | 219        |
| 2. Ausweitung der Anzeigeverpflichtung? .....                                 | 220        |
| 3. Veröffentlichung (auch) der Empfehlung? .....                              | 222        |
| 4. Implementierung einer Freiberuflerklausel? .....                           | 223        |
| B. Ausblick .....   | 224        |
| C. Schluss .....  | 227        |
| <b>Literaturverzeichnis</b> .....   | <b>230</b> |
| <b>Sachwortverzeichnis</b> .....  | <b>236</b> |



## Abkürzungsverzeichnis

|          |  |
|----------|--|
| a. A.    | andere Ansicht   |
| a. E.    | am Ende  |
| a. F.    | alte Fassung   |
| Abs.     | Absatz   |
| Apr      | Ausschussprotokoll   |
| Art.     | Artikel  |
| BaWüMinG | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Regierung des Landes Baden-Württemberg |
| BayMinG  | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Staatsregierung des Freistaats Bayern  |
| BayVerf  | Verfassung des Freistaats Bayern   |
| BbgMinG  | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Brandenburg            |
| BbgVerf  | Verfassung des Landes Brandenburg  |
| Bd.      | Band   |
| BerlSenG | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Senats des Landes Berlin               |
| BGBI.    | Bundesgesetzblatt  |
| BremVerf | Verfassung des Landes Bremen   |
| BT-Drs.  | Bundestagsdrucksache   |
| BVerfG   | Bundesverfassungsgericht   |
| BVerfGE  | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts   |
| BVerfGG  | Bundesverfassungsgerichtsgesetz  |
| BVerfGGO | Geschäftsordnung des Bundesverfassungsgerichts   |
| BVerwG   | Bundesverwaltungsgericht   |
| BVerwGE  | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts   |
| BWVerf   | Verfassung des Landes Baden-Württemberg  |
| CDU      | Christlich Demokratische Union Deutschlands  |
| ders.    | derselbe   |
| DÖD      | Der Öffentliche Dienst   |
| DÖV      | Die Öffentliche Verwaltung   |
| Dr.      | Doktor   |
| DVBf.    | Deutsche Verwaltungsblätter  |
| -E       | Entwurf  |
| e. V.    | Eingetragener Verein   |
| ebd.     | ebenda   |
| EuGH     | Europäischer Gerichtshof   |

|                 |  |
|-----------------|--|
| f.              | folgende   |
| FDP             | Freie Demokratische Partei   |
| ff.             | fortfolgende   |
| Fn.             | Fußnote  |
| GGO-Nds         | Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen   |
| GOBReg          | Geschäftsordnung des Bundesregierung   |
| HessLRegBezügeG | Gesetz über die Bezüge der Mitglieder der Landesregierung des Landes Hessen  |
| HmbSenG         | Senatsgesetz für die Regierung des Landes Hamburg  |
| HmbVerf         | Verfassung des Landes Hamburg  |
| Hs.             | Halbsatz   |
| i. S. d.        | im Sinne des/der   |
| i. V. m.        | in Verbindung mit  |
| JA              | Juristische Arbeitsblätter   |
| LSAVerf         | Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt   |
| LT-Drs.         | Landtagsdrucksache   |
| m. Verw.a.      | mit Verweis auf  |
| m.w. N.         | mit weiteren Nachweisen  |
| MVMinG          | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten und der Ministerinnen und Minister des Landes Mecklenburg-Vorpommern |
| MVVerf          | Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern   |
| NdsMinG         | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung des Landes Niedersachsen   |
| NJW             | Neue Juristische Wochenschrift   |
| NPOG            | Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz  |
| Nr./n.          | Nummer/n   |
| NRWMinG         | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen   |
| NRWVerf         | Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen  |
| NV              | Verfassung des Landes Niedersachsen  |
| NVwVfG          | Niedersächsisches Verwaltungsverfahrensgesetz  |
| NVwZ            | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht  |
| OVG             | Oberverwaltungsgericht   |
| Prof.           | Professor  |
| RhPfMinG        | Landesgesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Rheinland-Pfalz  |
| Rn.             | Randnummer   |
| S.              | Seite  |
| s.              | siehe  |
| SaarlMinG       | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung des Saarlandes   |

|              |   |
|--------------|---|
| SachsAnhMinG | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung des Landes Sachsen-Anhalt     |
| SächsVerf    | Verfassung des Freistaats Sachsen   |
| SHMinG       | Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung des Landes Schleswig-Holstein |
| SHVerf       | Verfassung des Landes Schleswig-Holstein  |
| SPD          | Sozialdemokratische Partei Deutschlands   |
| ThürMinG     | Thüringer Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung                     |
| ThürVerf     | Verfassung des Freistaats Thüringen   |
| u. a.        | unter anderem   |
| v.           | von/vom   |
| VerwArch     | Verwaltungsarchiv   |
| vgl.         | vergleiche  |
| ZRP          | Zeitschrift für Rechtspolitik   |

Bezüglich der sonstigen, vorstehend nicht aufgeführten Abkürzungen wird verwiesen auf: *Kirchner*, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 9. Auflage, Berlin 2018.

## 1. Kapitel

# Einführung

## A. Problemstellung

Nach Art. 12 Abs. 1 der UN-Korruptions-Konvention<sup>1</sup> wird jeder Vertragsstaat dazu verpflichtet, in Übereinstimmung mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts Maßnahmen zur Korruptionsverhütung zu ergreifen. Derartige Maßnahmen können gem. Art. 12 Abs. 2 lit. e des vorgenannten Übereinkommens insbesondere darin bestehen,

„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.“

Obwohl die Bundesrepublik Deutschland das einleitend benannte Übereinkommen bereits im Dezember 2003 unterzeichnet hat, kommt diesem erst seit seiner Ratifizierung im November 2014<sup>2</sup> eine besondere, nicht nur im völkerrechtlichen Sinne relevante Bedeutung zu. So kann die Ratifizierung der UN-Korruptions-Konvention durch den Deutschen Bundestag ex post als Startschuss für eine neuartige, umfassende und zumindest im Bereich der Karenzzeitvorgaben für Spitzenpolitiker<sup>3</sup> wohl auch einmalige „Regulierungswelle“ gewertet werden, die bereits in den Jahren zuvor von Politik<sup>4</sup> und Literatur<sup>5</sup> nachdrücklich gefordert worden war:

---

<sup>1</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, deutsche Übersetzung einsehbar im BGBl. 2014, II, S. 762 ff. oder online abrufbar unter der URL <https://www.un.org/Depts/german/uebereinkommen/ar58004-uebgbli.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.5.2020.

<sup>2</sup> Vgl. etwa Mitteilung des BMZ, online abrufbar unter der URL <https://www.bmz.de/de/themen/korruption/internatinitiativen/index.html>, zuletzt abgerufen am 10.5.2020.

<sup>3</sup> Vgl. zum Hinweis bezüglich geschlechtergerechter Sprache in dieser Untersuchung in diesem Kapitel unter Gliederungspunkt D. am Ende.

<sup>4</sup> Vgl. etwa BT-Drs. 16/846.

<sup>5</sup> Erstmals von *Arnim*, Nachamtliche Karenzzeiten für Politiker? – Ein Kommentar zum Fall Gerhard Schröder, ZRP 2006, 44–47 sowie *Bamberger*, Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen für politische Amtsträger, 2014.

Den ersten Vorstoß auf Länderebene und auch auf nationaler Ebene insgesamt leistete das Bundesland Hamburg mit Implementierung des § 9a („Tätigkeit nach Beendigung des Amtsverhältnisses“) in das Hamburger Senatsgesetz am 12. November 2014.<sup>6</sup> Kurz darauf ist auch der Bundesgesetzgeber in gleicher Zielrichtung mit umfassenden Änderungen am Bundesministergesetz (§§ 6a–6d BMinG) sowie am Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (§§ 7, 11 Abs. 2 ParlStG) tätig geworden; diese traten zum 18. Juli 2015 in Kraft.<sup>7</sup> Daraufhin folgten Ende 2015 bzw. Anfang 2016 die Bundesländer Hessen<sup>8</sup> und Brandenburg<sup>9</sup> mit entsprechenden Regelungen. Gleiches gilt für die Bundesländer Nordrhein-Westfalen<sup>10</sup> und Schleswig-Holstein,<sup>11</sup> die ebenfalls Karenzzeitregelungen in ihre Ministergesetze im Laufe des Jahres 2016 implementierten. Vorerst abschließend wurde Thüringen im Jahr 2018 mit umfassenden Änderungen am Ministergesetz tätig.<sup>12</sup> In fast allen anderen, bisweilen noch nicht genannten Bundesländern steht die Einführung einer Karenzzeitregelung zumindest zur parlamentarischen Debatte.<sup>13</sup> Das aktuellste Beispiel bildet dafür das Bundesland Niedersachsen: Hier einigten sich die Landtagsfraktionen von SPD, CDU und FDP im Dezember 2019 parlamentarisch auf eine Karenzzeit für Minister von bis zu 18 Monaten.<sup>14</sup> Zuvor stellte Niedersachsen lange einen bemerkenswerten Sonderfall dar. Dort war 2005 anstelle einer scharfen Karenzzeitvorgabe ein – auf Länderebene insoweit einmaliger – selbstverpflichtender Verhaltenskodex in Kraft gesetzt worden.<sup>15</sup>

<sup>6</sup> Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt der Freien und Hansestadt Hamburg 2014, S. 484.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 1 und 2 im BGBl. 2015, I, S. 1322 f.

<sup>8</sup> § 8a des Gesetzes über die Bezüge der Mitglieder der Landesregierung. Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen 2015, S. 442 f.

<sup>9</sup> §§ 5c und 5d des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Brandenburg. Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Brandenburg 2016, S. 1 f.

<sup>10</sup> §§ 4a, 4b und 4c des Landesministergesetzes Nordrhein-Westfalen. Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Nordrhein-Westfalen 2016, S. 539 ff.

<sup>11</sup> § 8a des Landesministergesetzes Schleswig-Holstein. Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Schleswig-Holstein 2016, S. 846 f.

<sup>12</sup> §§ 5a–5e des Thüringer Ministergesetzes. Vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Thüringen 2018, S. 303 ff.

<sup>13</sup> Eine fortlaufend aktualisierte Übersicht zu den verschiedenen Karenzzeitregelungen auf Länderebene ist online abrufbar unter der URL [https://lobbypedia.de/wiki/Karenzzeit\\_\(Bundesl%C3%A4nder\)#cite\\_note-4](https://lobbypedia.de/wiki/Karenzzeit_(Bundesl%C3%A4nder)#cite_note-4), zuletzt abgerufen am 24.5.2020.

<sup>14</sup> Auslöser für die einfachgesetzliche Einführung von Karenzzeiten für Landesminister in Niedersachsen war der geplante, aber letztendlich nicht umgesetzte Wechsel von Wirtschaftsminister Olaf Lies zum Lobbyverband BDEW. Vgl. hierzu etwa Artikel des NDR vom 16.12.2019, online abrufbar unter der URL [https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover\\_weser-leinegebiet/Wechselwillige-Minister-muessen-18-Monate-warten,karenzzeit120.html](https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover_weser-leinegebiet/Wechselwillige-Minister-muessen-18-Monate-warten,karenzzeit120.html), zuletzt abgerufen am 10.5.2020.

<sup>15</sup> Der genannte Verhaltenskodex basiert auf einem Kabinettsbeschluss der Niedersächsischen Landesregierung aus dem Jahr 2005 und ist nicht öffentlich einsehbar.

Parallel zu dieser gerade nachgezeichneten Entwicklung ist die Thematik auch auf europäischer Ebene aufgegriffen worden bzw. verstärkt in den Blickpunkt geraten. Anstoßwirkung kann hier zunächst dem Antikorruptionsbericht der Europäischen Kommission vom 3. Februar 2014 zugeschrieben werden, in dem Deutschland ein besonderer Handlungsbedarf bei den im Öffentlichen Sektor fehlenden Regelungen bei Interessenkonflikten nach Ausscheiden aus dem Amt attestiert worden ist.<sup>16</sup> Fast zeitgleich sind für Beamte der Union Art. 11 und 12 sowie insbesondere Art. 16 der sog. „Staff Regulations“<sup>17</sup> verschärft worden. So ist hier beispielsweise – noch über die zweijährige Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt für Beamte der Union hinaus – mit der Abwandlung des Art. 16 für ehemalige höhere Führungskräfte ein starres Tätigkeitsverbot von zwölf Monaten eingeführt worden. Diese Entwicklung fand vorerst ihren Abschluss in der erneuten Verschärfung des Verhaltenskodex für ehemalige Kommissionsmitglieder<sup>18</sup> (nun Karenzzeit von zwei Jahren statt 18 Monaten) sowie den Präsidenten der Europäischen Kommission (nun Karenzzeit von drei Jahren) zum 1. Februar 2018.<sup>19</sup>

Die hier einleitend zugrunde gelegten Entwicklungen machen deutlich, dass sich die Rechtslage im Bereich der Karenzzeitvorgaben bzw. der nachamtlichen Tätigkeitsbeschränkungen für Spitzenpolitiker nachhaltig gewandelt hat. Wie vorstehend geschildert, haben der Bund und ein Großteil der Länder nach dem Anstoß auf internationaler und europäischer Ebene den sog. „Drehtüreffekt“ als Gefahr für die Integrität der Spitzenpolitik eingeordnet und mit der (zumeist) einfachgesetzlichen Regulierung desselben begonnen. Der Staat hat damit die Entscheidungsgewalt über das „Ob“ einer nachamtlichen Tätigkeit für bestimmte Amtsträger aus deren privater Verantwortlichkeit herausgelöst und zumindest temporär an sich gezogen.

---

Demnach besteht für ehemalige Regierungsmitglieder eine „Wartezeit“ von sechs Monaten, wenn nach Ausscheiden aus dem Amt eine Tätigkeit in einem Beratungsunternehmen, mit dem der jeweilige Amtsträger während seiner Amtszeit in einem „engen fachlichen Kontakt stand“, aufgenommen werden soll (Quelle: Anfrage bei der Niedersächsischen Staatskanzlei vom 13.2.2019). Die Existenz eines solchen Beschlusses ist in den Drucksachen zum niedersächsischen Karenzzeitgesetz bestätigt worden. Vgl. LT-Drs. 18/4470, S. 3.

<sup>16</sup> Vgl. Annex 5 zum Antikorruptionsbericht der Europäischen Kommission vom 3.2.2014, S. 10, online abrufbar unter der URL [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_germany\\_chapter\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_germany_chapter_de.pdf), zuletzt abgerufen am 11.5.2020.

<sup>17</sup> Verordnung Nr. 31 (EWG) 11 (EAG) in der Fassung vom 1.5.2014.

<sup>18</sup> Es handelt sich um den sog. „Code of Conduct for the Members of the European Commission“ in der Fassung vom 1.2.2018.

<sup>19</sup> Vgl. Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 14.9.2017, online abrufbar unter der URL [https://ec.europa.eu/germany/news/20170914neuer-verhaltenskodex\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20170914neuer-verhaltenskodex_de), zuletzt abgerufen am 11.5.2020.