

Inhaltsübersicht

1. Teil

Einleitung

- A. Problemstellung
- B. Untersuchungsgegenstand
- C. Methode und Gang der Untersuchung

2. Teil

De lege lata: Dimensionen der bestehenden Wechseloptionen

1. Kapitel

Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zum „Drehtüreffekt“

- A. Verbreitung des nachamtlichen Wechsels
- B. Die Interessenlage der Beteiligten als Motor der „Drehtür“
- C. Folgen und Gefahren der Wechselpraxis
- D. Ergebnis der sozialwissenschaftlichen Sichtung

2. Kapitel

Verfassungsrechtliche Bewertung des „Drehtüreffekts“

- A. Beeinflussung der Amtsführung durch wirtschaftliche Eigeninteressen
als verfassungsrechtliche Problemstellung
- B. Ungleiche Einflussmöglichkeiten aufgrund der einseitigen Beschäftigung
ehemaliger Amtsträger als verfassungsrechtliche Problemstellung
- C. „Böser Schein“ als verfassungsrechtliche Problemstellung
- D. Ergebnis der verfassungsrechtlichen Begutachtung

3. Kapitel

Die Regulierung des „Drehtüreffekts“ nach geltendem Recht – Reichweite und konzeptionelle Mängel

- A. Gesetzliche Vorkehrungen für (politische) Beamte
- B. Vorkehrungen für Regierungsmitglieder und deren parlamentarische
Staatssekretäre
- C. Exkurs: Rezeption des „Drehtüreffekts“ im Abgeordnetenrecht
- D. Ämterübergreifende Bilanz

3. Teil

**De lege ferenda: Möglichkeiten und Grenzen
nachamtlicher Tätigkeitsbeschränkungen** 195

1. Kapitel

Perspektiven des geltenden Rechts – zugleich: ein Normentwurf	195
A. Anschlussfähige deutsche Regulierungsstrukturen	195
B. Gesetzentwurf	197

2. Kapitel

**Verfassungsrechtliche Zulässigkeit nachamtlicher
Tätigkeitsbeschränkungen** 212

A. Ämterübergreifende Sichtung	213
B. Möglichkeiten und Grenzen nachamtlicher Tätigkeitsbeschränkungen für (ehemalige) politische Beamte	236
C. Möglichkeiten und Grenzen nachamtlicher Tätigkeitsbeschränkungen für Regierungsmitglieder	281
D. Ergebnis	311

3. Kapitel

**Gesetzesfolgenabschätzung: nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen
auf dem rechtspolitischen Prüfstand** 315

A. Einfluss auf die Zusammensetzung des „politischen Personals“	316
B. Geringerer Wissens- und Erfahrungsaustausch	319
C. Erschwerte Berufsrückkehr	320
D. Erhöhte Abhängigkeit der Politiker von den Parteien	322
E. Inflationäre Verbreitung von Karenzzeiten	324
F. Karenzregeln als Mittel politischer Auseinandersetzung	325
G. Ergebnis	327

4. Teil

Schlussbetrachtung 328

Literaturverzeichnis	330
Amtliche Dokumente etc.	359
Sachwortverzeichnis	360

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einleitung 29

A. **Problemstellung** 29

 I. **Die politische Dimension** 30

 II. **Die rechtliche Dimension** 33

B. **Untersuchungsgegenstand** 35

 I. **Terminologie des „Drehtüreffekts“** 35

 II. **Thematische Präzisierung** 36

C. **Methode und Gang der Untersuchung** 38

2. Teil

De lege lata: Dimensionen der bestehenden Wechseloptionen 40

1. Kapitel

Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zum „Drehtüreffekt“ 40

A. **Verbreitung des nachamtlichen Wechsels** 41

 I. **Entwicklung und status quo** 42

 II. **Zwischenbilanz nach Zahlen: etablierte Praxis für Spitzenpolitiker** 44

B. **Die Interessenlage der Beteiligten als Motor der „Drehtür“** 45

 I. **Motivation der Politiker: finanzielle und ideelle Absicherung** 45

 II. **Motivation der Arbeitgeber: Einfluss und Knowhow** 47

 1. **„What you know“: Expertise und Amtswissen** 48

 2. **„Whom you know“: Beziehungen in die Politik** 49

 III. **Profil des „optimalen“ Wechselkandidaten** 51

C. **Folgen und Gefahren der Wechselpraxis** 52

 I. **Während der Amtszeit: Gefahr einer Beeinflussung der Amtsführung von noch amtierenden Amtsträgern** 53

 1. **Korruptionswissenschaftliche Einschätzungen** 53

 2. **Würdigung der korruptionswissenschaftlichen Einschätzung** 55

 a) **Empirische Anhaltspunkte** 55

 b) **Plausibilitätskontrolle** 56

 3. **Fazit zum „Korruptionsvorwurf“** 59

II. Nach der Amtszeit: asymmetrische Interessenvertretung durch angestellte Politiker	59
1. Bestehende Einschätzungen	60
2. Würdigung der lobbywissenschaftlichen Einschätzungen	61
a) Verbesserter Zugang zu staatlichen Entscheidungsprozessen	61
b) Gesteigerter Einfluss auf staatliche Entscheidungsprozesse	62
aa) Bedingungen privater Interessenvertretung in der modernen Gesellschaft	63
bb) Optimierter Einfluss durch die Rekrutierung ehemaliger Politiker	67
3. Fazit zum „Lobbyvorwurf“	68
III. Erwecken des Anscheins einer Übervorteilung	69
1. Gefahr des Entstehens eines entsprechenden Anscheins	70
2. Plausibilität anscheinsbedingter Folgeschäden	71
3. Fazit zum „bösen Anschein“	74
D. Ergebnis der sozialwissenschaftlichen Sichtung	74

2. Kapitel

Verfassungsrechtliche Bewertung des „Drehtüreffekts“	75
A. Beeinflussung der Amtsführung durch wirtschaftliche Eigeninteressen als verfassungsrechtliche Problemstellung	76
I. Verfassungsrechtliche Präzisierung und Sondierung	76
1. Der „fliegende Wechsel“ im Verhältnis zu anderen Loyalitätskonflikten	77
2. Sondierung der Prüfungsmaßstäbe	78
a) Ungeeignete Maßstäbe für die verfassungsrechtliche Bewertung	78
aa) Vorwurf „politischer Korruption“	78
bb) Gemeinwohlverpflichtung	80
b) Maßgebliche verfassungsrechtliche Beurteilungsgrundlage (Überblick)	83
II. Ausgangspunkt: „Einfache“ Beamte im Verwaltungsverfahren	83
1. Grundgesetzliche Anforderungen an die Ausführung von Gesetzen	84
2. Distanzforderungen als Referenz an den Faktor „Mensch“	86
3. Art. 33 V GG als amtsspezifischer Ausdruck des Distanzgebotes	90
4. Der amtsbegleitende „Drehtüreffekt“ als unzulässige Distanzverkürzung	91
III. Politische Amtsträger und die Reichweite des Distanzgebots	93
1. Amtsspezifische Aussagen des Grundgesetzes	93
a) Art. 33 V GG: auch für politische Beamte maßgeblich	93
b) Art. 66 GG für Mitglieder der Bundesregierung	94

aa) Vielschichtige verfassungsrechtliche Aufgaben- zuweisung	94
bb) Regierungsamt als (politisches) Amt sui generis	96
cc) Art. 66 GG als Referenz an den besonderen Amtsstatus ..	98
c) Parlamentarische Staatssekretäre: regierungsakzessorische Rechtsstellung	100
2. Ausrichtung der Amtsführung politischer Amtsträger an wirtschaftlichen Vorteilen	102
a) „Drehtüreffekte“ auf die administrative Amtsführung	102
b) „Drehtüreffekte“ auf die gubernative und gesetz- vorbereitende Amtsführung	104
aa) Für politische Beamte	104
bb) Für Regierungsmitglieder	105
IV. Fazit: der nachamtliche „Drehtüreffekt“ als Widerspruch zu verfassungsstaatlichen Distanzforderungen	109
B. Ungleiche Einflussmöglichkeiten aufgrund der einseitigen Beschäftigung ehemaliger Amtsträger als verfassungsrechtliche Problemstellung	111
I. Verfassungsrechtliche Präzisierung und Sondierung	111
1. Zusätzliche rechtliche Problemdimensionen des „fliegenden Wechsels“	111
a) Beeinflussung ehemaliger Amtskollegen	112
b) Nutzbarmachung von Amtswissen	113
2. Sondierung der Prüfungsmaßstäbe	113
a) Ungeeignete Maßstäbe für die verfassungsrechtliche Bewertung	114
aa) Vorwurf „illegitimen Lobbyings“	114
bb) „Entmachtung des Parlaments“	116
cc) Kein Problem demokratischer Legitimation	117
dd) (Automatisch) nachwirkende verfassungsrechtliche Amtspflichten	118
(1) Ruhestandsbeamte: fortwirkende Treuepflichten, (Art. 33 V GG)	119
(2) Entlassene politische Beamte; nicht von Art. 33 V GG erfasst	120
(3) Ehemalige Regierungsmitglieder	124
(4) Zwischenbilanz: keine automatisch fortwirkenden Amtspflichten	125
b) Maßgebliche Beurteilungsgrundlage (Überblick)	125
II. Verfassungsrechtliche Beurteilung faktisch ungleicher Einflussmöglichkeiten als Resultat des „Drehtüreffekts“	126
1. (Chancen-)Gleichheit im Prozess der Gesetzgebung	126
a) Nicht beeinträchtigt: freiheitsrechtlicher Anspruch auf gleiche politische Teilhabe	127

b)	Nicht existent: verfassungsrechtliche Pflicht zur optimalen Gesetzgebung	128
c)	Nicht festzustellen: Verstoß gegen das Gebot demokratischer Gleichheit	130
d)	Verfassungspolitisch: Irritation des demokratischen Gleichheitsanspruchs	133
e)	Fazit	136
2.	Waffengleichheit im Verwaltungsverfahren	137
III.	Verfassungsrechtliche Beurteilung der bei der nachamtlichen Interessenvertretung zum Einsatz kommenden Mittel	138
1.	Auf persönlichen Kontakten basierender ungleicher Einfluss	139
2.	Auf dem Einsatz von Amtswissen basierender ungleicher Einfluss	141
a)	Verfassungsrechtliche Einordnung der Vertraulichkeit von Amtswissen	142
b)	„Drehtür“-spezifische Würdigung	145
IV.	Fazit: nachamtliche „Drehtür“-Effekte in ihrer Gesamtheit	146
C.	„Böser Schein“ als verfassungsrechtliche Problemstellung	147
I.	„Böser Anschein“ und effektiver Rechtsgüterschutz	148
II.	Würdigung des durch die „Drehtür“ gesetzten Anscheins	153
III.	Fazit: verfassungsrechtliche Relevanz des den nachamtlichen Wechsel begleitenden „bösen Anscheins“	154
D.	Ergebnis der verfassungsrechtlichen Begutachtung	155

3. Kapitel

Die Regulierung des „Drehtüreffekts“ nach geltendem Recht – Reichweite und konzeptionelle Mängel

A.	Gesetzliche Vorkehrungen für (politische) Beamte	157
I.	Nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen (§ 105 BBG)	157
1.	Anzeige- und Untersagungsvoraussetzungen	158
a)	Zusammenhang zwischen nachamtlicher Erwerbstätigkeit und dienstlicher Tätigkeit	158
b)	Beeinträchtigung dienstlicher Interessen	159
2.	Würdigung: eingeschränkte Effektivität von § 105 BBG bei (politischen) Führungsämtern	161
a)	Sachadäquater Ansatz	161
b)	Konzeptionelle Mängel	162
II.	Amtsbegleitende Mitwirkungsverbote (§§ 20 f. VwVfG)	164
1.	Vorliegen der Befangenheitsvoraussetzungen bei „Drehtür“- relevanten Sachverhalten	165
2.	Würdigung: nur partielle Integritätssicherung möglich	166
III.	Dienst- und strafrechtliche Kopplungsverbote	168
1.	Beamtenrechtliches Verbot „reiner Nebeneinkünfte“ (§ 71 BBG).	168

Inhaltsverzeichnis	17
a) Verbotsvoraussetzungen	169
b) Würdigung mit Blick auf den „fliegenden Wechsel“	170
2. Strafrechtliches Verbot „reiner Nebeneinkünfte“ (§§ 331 ff. StGB)	171
a) Verbotsvoraussetzungen	171
b) (Geringe) rechtspraktische Relevanz für den „Drehtüreffekt“	174
IV. Verschwiegenheitspflichten (§ 67 BBG, §§ 203, 353b StGB)	175
1. Geschützte Informationen	175
2. Konzeptionelle Schwächen vor dem Hintergrund der Wechselpraxis	177
V. Fazit: Beendigung des Beamtenverhältnisses als Gradmesser	178
B. Vorkehrungen für Regierungsmitglieder und deren parlamentarische Staatssekretäre	179
I. Wirtschaftliche Inkompatibilität (Art. 66 GG)	180
II. Mitwirkungsverbot (§§ 20, 21 VwVfG)	182
III. Kopplungsverbote (§ 5 II BMinG, §§ 331 ff. StGB)	183
IV. Geheimnisschutz nach BMinG und StGB	186
V. Fazit: keine Beschränkung des „Drehtüreffekts“	186
C. Exkurs: Rezeption des „Drehtüreffekts“ im Abgeordnetenrecht	187
I. Anzeige von Nebentätigkeiten (§ 1 II Nr. 5 VhR)	188
II. Verbot „arbeitsloser Einkünfte“ (§ 44a II 2, 3 AbgG)	190
III. Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB)	192
IV. Fazit: keine Beschränkung des „Drehtüreffekts“	193
D. Ämterübergreifende Bilanz	194

3. Teil

De lege ferenda: Möglichkeiten und Grenzen nachamtlicher Tätigkeitsbeschränkungen 195

1. Kapitel

Perspektiven des geltenden Rechts – zugleich: ein Normentwurf 195

A. Anschlussfähige deutsche Regulierungsstrukturen	195
B. Gesetzentwurf	197
I. Normtext	198
II. Kommentierung	199
1. Persönlicher Anwendungsbereich (§ 1 NTbG ^E)	200
2. Anzeigevoraussetzungen (§ 2 I NTbG ^E)	200
3. Verbotsvoraussetzungen (§ 2 II NTbG ^E)	202
4. Ausgestaltung der Karenzzeit (§ 2 I, II NTbG ^E)	203
5. Ausgestaltung der Karenzenschädigung (§ 3 NTbG ^E)	205
6. Festsetzen eines adäquaten Kontrollorgans (§ 5 NTbG ^E)	206

7. Veröffentlichung (§ 6 NTbG ^E)	209
8. Sanktionen und Zwangsmittel (§ 4 II NTbG ^E)	210
III. Ergebnis	211

2. Kapitel

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit nachamtlicher Tätigkeitsbeschränkungen	212
A. Ämterübergreifende Sichtung	213
I. Rechtfertigungsgrundlage: verfassungsrechtliche Schutzgüter des NTbG ^E	213
1. Ratio legis des NTbG	213
2. Verfassungsrechtliche Verortung der ratio legis	214
a) Konzeptuelle Unterschiede bei der Berücksichtigung der „amtlichen Vorgeschichte“	214
b) Verfassungsrechtliches Substrat der ratio legis	217
II. Grundrechtliche Dimensionen des NTbG ^E	219
1. Grundrechtsstatus ehemaliger Amtsträger	219
2. Grundrechtliche Freiheitsdimensionen des NTbG ^E	221
a) Beschäftigungsuntersagung (§ 2 II NTbG ^E)	221
b) Generelle Anzeigepflicht (§ 2 I NTbG ^E)	223
aa) Wirkweisen der Anzeigepflicht	223
bb) Verhältnis von Art. 12 I und Art. 2 I GG im Bereich berufsbedingter Anzeigepflichten	225
c) Formale Eingriffsintensität	229
3. Grundrechtliche Gleichheitsdimensionen des NTbG ^E	231
a) Vergleichsgruppen	231
b) Allgemeine Anforderungen an die Rechtfertigung	232
aa) Vorwurf der Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem	233
bb) Vorwurf der Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem	235
B. Möglichkeiten und Grenzen nachamtlicher Tätigkeitsbeschränkungen für (ehemalige) politische Beamte	236
I. § 105 BBG als Anknüpfungs- und Ausgangspunkt	236
1. Konsens: Für Ruhestandsbeamte verfassungskonform	236
2. Kontroverse: Ausweitung auf ehemalige Beamte ohne Versorgungsansprüche	237
3. Methodisches Vorgehen	238
II. Verschärfung: Generelle Anzeigepflicht für politische Beamte im Ruhestand	239
1. Verhältnismäßige Beschränkung der Berufs(informations)freiheit	240

2.	Gerechtfertigte Ungleichbehandlung von politischen und anderen Ruhestandsbeamten	243
a)	Geeignetheit und Erforderlichkeit der Differenzierung	243
b)	Angemessenheit der Ungleichbehandlung	244
3.	Ergebnis	246
III.	Ersterfassung: Tätigkeitsbeschränkung für ehemalige politische Beamte	246
1.	Vereinbarkeit von § 2 II NTbG ^E mit Art. 12 I GG	247
a)	Erforderlichkeit	247
aa)	Alternativen im geltenden Recht	248
bb)	Anderweitige Konzepte	250
cc)	Möglichkeit einer Karenzenschädigung	251
b)	Angemessenheit	252
aa)	Vergleichsweise hohe Eingriffsintensität	253
bb)	Gefährdung wichtiger Gemeinschaftsgüter	255
cc)	Güterabwägung in concreto	257
(1)	Öffentliche Interessen besonders schutzbedürftig	257
(2)	Interessen ehemaliger Beamter weniger schutzwürdig	258
(3)	Folgeerkenntnis: Karenzenschädigung nicht zwingend erforderlich	261
c)	Ergebnis zu Art. 12 I GG	262
2.	Vereinbarkeit von § 2 II NTbG ^E mit Art. 3 I GG	263
a)	Ehemalige politische Beamte und politische Beamte im Ruhestand im Vergleich	263
aa)	Vergleichbarkeit trotz unterschiedlicher Ordnungs- systeme	263
bb)	Wesentliche rechtliche wie wirtschaftliche Ungleichheit	264
cc)	Rechtfertigung der Gleichbehandlung	266
dd)	Zwischenfazit	268
b)	Ungleichbehandlung von ehemaligen Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes	268
aa)	Vergleichbarkeit der Personengruppen	268
bb)	Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung	270
cc)	Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlungen	271
(1)	Gründe für die Differenzierung	272
(2)	Geeignetheit und Erforderlichkeit	275
(3)	Angemessenheit	276
(a)	Gesetzlich angeordnet vs. vertraglich zu vereinbaren	276
(b)	Entschädigungslose Anordnung vs. „bezahlte Karenz“	277
c)	Korrektur im Sinne von § 3 NTbG ^E	279

IV. Ergebnis	280
C. Möglichkeiten und Grenzen nachamtlicher Tätigkeitsbeschränkungen für Regierungsmitglieder	281
I. Kein genereller Ausschluss	282
II. Bestimmtheit der Untersagungsvoraussetzungen	283
III. Vereinbarkeit von § 2 II NTbG ^E mit Art. 12 I GG	287
1. Qualität und Schwere des Eingriffs	287
2. Abstraktes Gewicht der eingriffsrechtfertigenden Gründe	291
3. Konkrete Abwägung der Kollisionsgüter	293
a) Gesetzmäßigkeiten des politischen Amtes: nachamtliche Fürsorge und nachamtliche Vorsorge	293
b) Verhältnismäßige Ausdifferenzierung der Karenzregelung	294
c) Keine unangemessene Steigerung des allgemeinen Berufsrisikos – Kompensation nicht erforderlich	295
4. Zwischenbilanz	297
IV. Vereinbarkeit von § 2 II NTbG ^E mit Art. 3 I GG	297
1. Ehemalige Regierungsmitglieder im Vergleich mit ehemaligen Abgeordneten	297
a) Verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung	297
b) Rechtfertigung	298
aa) Grund für die Differenzierung Exekutive/Legislative	299
bb) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Ungleichbehandlung	299
cc) Angemessenheit der Ungleichbehandlung	300
2. Binnenvergleich: politische Amtsträger der Exekutive unter sich	302
a) Ehemalige Regierungsmitglieder im Vergleich mit politischen Beamten im Ruhestand	302
b) Ehemalige Regierungsmitglieder im Vergleich mit ehemaligen politischen Beamten	305
3. Sonderproblem „Doppelamt“: Einbeziehung ehemaliger Regierungsmitglieder mit Abgeordnetenmandat	307
a) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Differenzierung	307
b) Angemessenheit der Ungleichbehandlung	308
V. Bilanz zu ehemaligen Regierungsmitgliedern	310
D. Ergebnis	311
I. Schlussfolgerungen hinsichtlich alternativer Regulierungskonzepte	311
1. (Umfassendes) Berufsverbot	312
2. Kontaktverbot nach der Amtszeit: „Lobbyverbot“	313
3. Kontaktverbot während der Amtszeit: Verhandlungs- und Kontrahierungsverbote	314

3. Kapitel

**Gesetzesfolgenabschätzung: nachamtliche Tätigkeitsbeschränkungen
auf dem rechtspolitischen Prüfstand**

315

A. Einfluss auf die Zusammensetzung des „politischen Personals“	316
B. Geringerer Wissens- und Erfahrungsaustausch	319
C. Erschwerte Berufsrückkehr	320
D. Erhöhte Abhängigkeit der Politiker von den Parteien	322
E. Inflationäre Verbreitung von Karenzzeiten	324
F. Karenzregeln als Mittel politischer Auseinandersetzung	325
G. Ergebnis	327

4. Teil

Schlussbetrachtung

328

Literaturverzeichnis	330
Amtliche Dokumente etc.	359
Sachwortverzeichnis	360