

Kurzarbeit Staatsorganisationsrecht, 14 Punkte

stud. iur. Clara Parusel

Die Kurzarbeit ist in der Veranstaltung Verfassungsrecht II im Sommersemester 2020 an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover gestellt worden. Herzlicher Dank gebührt Prof. Dr. Hermann Butzer, der sich mit der Veröffentlichung des Sachverhalts einverstanden erklärt hat.

Sachverhalt

Am 29. Januar 2020 hat der ehemalige Bundesminister A (im Amt bis zum 12. Oktober 2018) der Bundesregierung unter Hinweis auf § 6a Abs. 1 S. 2 iVm. S. 1 BMinG schriftlich angezeigt, dass er vom Unternehmenschef eines großen deutschen Schlachtbetriebsunternehmens wegen einer Beschäftigung vom 1. April bis zum 31. Juli 2020 für dieses Unternehmen angesprochen worden sei. Er solle in Erfahrung bringen, welche Handelsrestriktionen für Fleischwaren beim Export nach Asien im Zuge der afrikanischen Schweinepest geplant und wie Exportgenehmigungen weiterhin zu bekommen seien. Als Honorar solle er pauschal 10.000 EUR monatlich und eine großzügig bemessene Reisekostenpauschale erhalten.

Nachdem diese Inaussichtstellung durch eine Indiskretion in die Medien gelangt ist und zu einem überaus negativen öffentlichen Echo geführt hat, entschied sich die Bundesregierung, einen Änderungsgesetzentwurf zu erarbeiten, der vorsieht, die in § 6a Abs. 1 S. 1 sowie in § 6b Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 2 BMinG genannte Karenzfrist von 18 Monaten, die für A Ende März 2020 ausgelaufen wäre, auf nunmehr 24 Monate festzulegen. Außerdem ist in dem Gesetzentwurf angeordnet, dass die Änderung rückwirkend zum 1. Oktober 2018 in Kraft tritt.

Damit die Verabschiedung schnell möglich wurde, hat die Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz den Entwurf einigen befreundeten Abgeordneten ihrer Fraktion im Bundestag übergeben. Auf Betreiben dieser 16 Abgeordneten (von 709) wurde der Entwurf in den Bundestag eingebracht, in dem er in formell korrekter Weise mit deutlicher Mehrheit verabschiedet wurde. Nach mehrheitlicher Zustimmung des Bundesrates und Ausfertigung durch den Bundespräsidenten ist das Änderungsgesetz am 26. März 2020 formgerecht im Bundesgesetzblatt verkündet worden. Am Folgetag hat die Bundesregierung A unter Einschaltung des Gremiums nach § 6c BMinG und verfahrensrechtlich korrekt die viermonatige Beschäftigung untersagt.

Die Niedersächsische Landesregierung, die im Bundesrat gegen das BMinG-Änderungsgesetz gestimmt hat, zweifelt an dessen Verfassungsmäßigkeit. Weder besitze der Bund für die Gesetzesänderung die Gesetzgebungskompetenz, noch sei das Gesetzgebungsverfahren korrekt abgelaufen. Zudem habe die rückwirkende Verlängerung der Karenzzeit von 18 auf 24 Monate einzig und alleine den Zweck, dem ehemaligen Bundesminister A die in Aussicht gestellte Beschäftigung untersagen zu können. Das sei auch in Abwägung des in § 6b Abs. 1 BMinG genannten Gesetzesziels von Karenzzeiten mit der Berufsfreiheit des A unverhältnismäßig.

Die Niedersächsische Landesregierung möchte daher wissen, ob sie das BMinG-Änderungsgesetz vor dem BVerfG zu Fall bringen kann, und bittet Sie um Prüfung, ggf. auch hilfsgutachterlich.

Bearbeitungshinweis: Die konkrete Vereinbarkeit des BMinG-Änderungsgesetzes mit Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 oder Art. 3 Abs. 1 GG oder mit anderen Grundrechten ist nicht zu prüfen. Ebenso sind die Anforderungen des Zitiergebots nicht zu prüfen.

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

Es kommt eine abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 6, 76ff. BVerfGG in Betracht. Diese hätte Erfolg, wenn sie zulässig und soweit sie begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit des BVerfG / Statthaftigkeit

Das BVerfG ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76ff. BVerfGG für die Entscheidung über abstrakte Normenkontrollen zuständig.

II. Antragsberechtigung

Die Niedersächsische Landesregierung müsste antragsberechtigt sein. Antragsberechtigt sind gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages. Folglich ist die Niedersächsische Landesregierung ein tauglicher Antragsberechtigter.

III. Verfahrensgegenstand

Es müsste ein tauglicher Verfahrensgegenstand vorliegen. Verfahrensgegenstand können gem. §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 BVerfGG Bundes- oder Landesrechte jeder Rangstufe sein. Vorliegend handelt es sich bei dem BMinG-Änderungsgesetz um ein nachkonstitutionelles und verkündetes Bundesgesetz. Ein tauglicher Verfahrensgegenstand liegt damit vor.

IV. Antragsgrund

Des Weiteren müsste ein tauglicher Antragsgrund vorliegen. Der Antragsgrund liegt gem. § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG dann vor, wenn der Antragsteller das Gesetz für nichtig hält. Die Niedersächsische Landesregierung zweifelt vorliegend nur an der Verfassungsmäßigkeit des BMinG-Änderungsgesetzes. Demnach läge gem. § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG kein tauglicher Antragsgrund vor. Allerdings ist die abstrakte Normenkontrolle gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG bereits bei Zweifeln oder Meinungsverschiedenheiten über die Vereinbarkeit von Bundesrecht mit dem Grundgesetz einschlägig. Danach läge aufgrund der Zweifel der Niedersächsischen Landesregierung ein tauglicher Antragsgrund vor. Als höherrangiges Recht geht Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG dem § 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG vor. Somit ist allein der Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG maßgeblich und ein tauglicher Antragsgrund liegt vor.

V. Objektives Klarstellungsinteresse

Das objektive Interesse an der Klarstellung der Geltung der zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Norm wird bei Vorliegen von Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln hinsichtlich der Gültigkeit der Norm indiziert.

VI. Ordnungsgemäßer Antrag

Der Antrag ist schriftlich einzureichen (§ 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG) und zu begründen (§ 23 Abs. 1 S. 2 BVerfGG). Es bestehen keine Fristfordernisse.

VII. Zwischenergebnis

Die abstrakte Normenkontrolle ist zulässig.

B. Begründetheit

Die abstrakte Normenkontrolle müsste auch begründet sein. Der Normkontrollantrag ist begründet, wenn das BMinG-Änderungsgesetz gegen das Grundgesetz verstößt. Die Normen sind dann grundgesetzkonform, wenn sie formell und materiell verfassungsgemäß sind.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Das BMinG-Änderungsgesetz ist formell verfassungsgemäß, wenn der Bund sich auf einen Kompetenztitel befreuen kann und das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß durchgeführt wurde.

1. Gesetzgebungskompetenz (Art. 70ff. GG)

Der Bund müsste die Kompetenz gehabt haben, das BMinG-Änderungsgesetz einzuführen. Die Gesetzgebungskompetenz liegt gem. Art. 70 GG grundsätzlich bei den Ländern. Sie liegt nur dann beim Bund, wenn sie ihm durch das GG ausdrücklich zugewiesen wird.

a) Ausschließliche Kompetenz

Es könnte eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz (Art. 71, 73, 105 Abs. 1 GG) vorliegen, sodass die Länder keine Gesetzgebungskompetenz mehr haben. Gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen. Das BMinG-Änderungsgesetz enthält Regelungen der Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung. Folglich liegt eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG vor.

b) Zwischenergebnis

Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Bund.

2. Gesetzgebungsverfahren (Art. 76ff., 82 GG)

Das Gesetzgebungsverfahren müsste ordnungsgemäß durchgeführt worden sein (Art. 76ff., 82 GG).

a) Einleitungsverfahren

Es müsste ein verfassungsgemäßes Einleitungsverfahren vorliegen. Die Gesetzesvorlage müsste gem. Art. 76 Abs. 1 GG durch die Bundesregierung, von Abgeordneten

aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat in den Bundestag eingebracht worden sein. Vorliegend hat die Bundesministerin für Justiz und Verbraucherschutz den Gesetzesentwurf einiger befreundeter Abgeordneter ihrer Fraktion im Bundestag übergeben. Auf Betreiben dieser 16 Abgeordneten wurde der Gesetzesentwurf in den Bundestag eingebracht. Dadurch konnte die Bundesministerin die Beteiligung des Bundesrates gem. Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG, die bei Entwürfen der Bundesregierung vorgeschrieben ist, vermeiden. Fraglich ist, wie dieses Vorgehen zu behandeln ist. Teilweise wird darin eine Umgehung der grundgesetzlichen Verfahrensnorm gesehen. Dem steht allerdings entgegen, dass der Bundestag nach dem Grundgesetz unbegrenzt initiativbefugt ist. Auch wurden in der Verfassungsrevision von 1994 Bestrebungen, bei Eingaben aus dem Bundestag ebenfalls den Bundesrat nach Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG zu beteiligen, nicht aufgenommen. Folglich ist das genannte Vorgehen der Bundesministerin als zulässig zu erachten.

Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Bundestages müssen nach § 76 Abs. 1 GOBT von einer Fraktion oder mindestens von fünf Prozent der Abgeordneten des Bundestages eingebracht werden. Vorliegend wird die Gesetzesvorlage von 16 der insgesamt 709 Abgeordneten in den Bundestag eingebracht. Diese 16 Abgeordneten stellen weniger als fünf Prozent der Abgeordneten des Bundestags dar. Allerdings ist fraglich, ob es sich bei § 76 I GOBT um eine verfassungsmäßige Konkretisierung des Art. 76 Abs. 1 S. 1 GG handelt. § 76 Abs. 1 GOBT ist im Vergleich zum Grundgesetz niederrangiges und jüngeres Recht, das somit keine authentische Verfassungsinterpretation darstellt. Folglich ist der Wortlaut des Art. 76 Abs. 1 GG „aus der Mitte des Bundestages“ entscheidend. Aus der Formulierung geht nicht hervor, welche Größe der initiativberechtigte Teil des Bundestages haben muss und somit ob selbst ein einzelner Angeordneter erfasst ist. Ob ein Quorum in gewisser Höhe und damit eine Beschränkung des Statusrechtes des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 GG zulässig ist, ist am Kriterium der Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Bundestages zu messen. Gegen die verpflichtende Beratung eines Gesetzesentwurfs, der von weniger als fünf Prozent der Mitglieder unterstützt wird, spricht, dass dieser vermutlich keine ernsthaften Erfolgschancen hätte und dennoch parlamentarische Zeit-, Personal- und Arbeitsressourcen verbraucht werden. Allerdings spricht die Artikulationsmöglichkeit der parlamentarischen Minderheiten für die Beratung. Weiterhin hat es auch in

der Parlamentsgeschichte ein lange geltendes Quorum von 15 Abgeordneten gegeben, das erst im Jahre 1969 geändert wurde und welches nicht als Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments beanstandet wurde. In jedem Fall kann der Bundestag, unabhängig vom Vorliegen einer Pflicht, Beratungen zu einer Gesetzesinitiative von weniger als fünf Prozent der Abgeordneten aufnehmen. Die Behandlung des Gesetzesentwurfs ist zwar bei Vorliegen einer einfachen Mehrheit und nicht der nach § 126 GOBT zur Abweichung von der Geschäftsordnung erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit geschäftsordnungswidrig, aufgrund der Formulierung „aus der Mitte des Bundestages“ des Art. 76 GG aber nicht grundgesetzwidrig. Die Einbringung des Gesetzesentwurfs in den Bundestag war folglich verfassungsgemäß.

b) Hauptverfahren

Weiterhin müsste das Hauptverfahren verfassungsgemäß durchgeführt worden sein. Zunächst müsste ein verfassungskonformer Beschluss des Bundestages zustande gekommen sein, Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG. Vorliegend wurde der Gesetzesentwurf im Bundestag in formell korrekter Weise mit deutlicher Mehrheit verabschiedet. Weiterhin ist nach dem Gesetzesbeschluss die Gesetzesvorlage durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich an den Bundesrat weiterzuleiten, Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG. Sodann hat die Beschlussfassung des Bundesrates zu erfolgen. Im Bundesrat erhielt der Gesetzesentwurf laut Sachverhalt mehrheitliche Zustimmung. Das Hauptverfahren wurde somit verfassungsgemäß durchgeführt.

c) Abschlussverfahren

Es müsste ein verfassungsgemäßes Abschlussverfahren vorliegen. Dazu ist das zustande gekommene Gesetz gem. Art. 82 Abs. 1 GG nach Gegenzeichnung durch die Bundesregierung (Art. 58 S. 1 GG, § 29 Abs. 1 GO-BReg) durch den Bundespräsidenten auszufertigen und im Bundesgesetzblatt zu verkünden. Vorliegend ist das Änderungsgesetz laut Sachverhalt durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und formgerecht im Bundesgesetzblatt verkündet worden. Von der Gegenzeichnung durch die Bundesregierung ist auszugehen. Folglich liegt ein verfassungsgemäßes Abschlussverfahren vor.

d) Zwischenergebnis

Das Gesetzgebungsverfahren wurde verfassungsgemäß durchgeführt.

3. Zwischenergebnis

Das BMinG-Änderungsgesetz ist formell verfassungsgemäß.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Das BMinG-Änderungsgesetz müsste außerdem materiell verfassungsgemäß sein. Dazu muss es mit höherrangigem Recht vereinbar sein.

1. Vereinbarkeit mit Staatszielbestimmungen

Weiterhin müsste das BMinG-Änderungsgesetz auch mit den Staatszielbestimmungen vereinbar sein. Vorliegend könnte das Rückwirkungsverbot, das aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt, betroffen sein. Gesetze sollen Vertrauen und Rechtssicherheit für die Bürger gewährleisten. Durch das BMinG-Änderungsgesetz könnte die Rechtssicherheit beeinträchtigt sein, da dieses rückwirkend zum 01. Oktober 2018 die Karenzzeit von 18 auf 24 Monate verlängert. Zu unterscheiden ist die echte und die unechte Rückwirkung. Eine echte Rückwirkung liegt vor, wenn der Gesetzgeber nachträglich in abgeschlossene Tatbestände eingreift und an diese andere Rechtsfolgen knüpft. Hingegen liegt eine unechte Rückwirkung vor, wenn der Gesetzgeber in Tatbestände eingreift, die zwar in der Vergangenheit begonnen haben, aber aktuell andauern und daher noch nicht abgeschlossen sind. Vorliegend begann die Karenzzeit in der Vergangenheit nach Ausscheidung des ehemaligen Bundesministers A aus dem Amt zu laufen. Zum Zeitpunkt des Verkündens des Gesetzes im Bundesgesetzblatt am 26. März 2020 ist die Karenzfrist allerdings noch nicht abgelaufen. Somit handelt es sich vorliegend um einen Fall der unechten Rückwirkung.

Bei der unechten Rückwirkung beurteilt sich die Zulässigkeit unmittelbar anhand der Schranken der betroffenen Grundrechte und nicht primär nach dem Rechtsstaatsprinzip. Laut dem BVerfG seien der allgemeine rechtsstaatliche Grundsatz des Vertrauenschutzes, der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit bloß mittelbar zu beachten. Bei der Zulässigkeitsprüfung stehen sich sodann das Grundrecht des Betroffenen und das für die Rückwirkung sprechende öffentliche Interesse entgegen. Vorliegend stehen sich das Grundrecht der Berufsfreiheit des A und das öffentliche Interesse, Lobbyismus einzuschränken und regierungsinterne Informationen nicht nach außen dringen zu lassen, entgegen. Durch eine geringe Karenzzeit kann ein Bundesminister früher nach Ausscheidung aus seinem Amt wieder eine andere Beschäftigung aufnehmen. Dabei wird befürchtet, dass im Rahmen dieser Beschäftigung dem jeweiligen Arbeitgeber Informationen

zukommen, die der allgemeinen Öffentlichkeit nicht zur Verfügung stehen. Dadurch würden diese einen Wettbewerbsvorteil erlangen und konkret die Regierungsarbeit, die bewusst noch nicht oder nicht in derartigem Umfang der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde, ausgenutzt und möglicherweise beeinträchtigt werden. Dies wäre beispielsweise auch im Fall des A einschlägig, da dieser im Rahmen seiner Beschäftigung bei einem Schlachtbetriebsunternehmen in Erfahrung bringen soll, welche Handelsrestriktionen für Fleischware nach Asien im Zuge der afrikanischen Schweinepest geplant und wie Exportgenehmigungen weiterhin zu bekommen seien. Somit würde A durch seine Informationen dem Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen und Gesundheitsschutzvorschriften im Export gezielt umgehen können. Fraglich ist, ob die Verlängerung der Karenzzeit auf 24 Monate Lobbyismus und das Öffentlichwerden von regierungsinternen Angelegenheiten verhindern kann. Die Karenzzeit kann jedenfalls nicht auf Lebenszeit laufen, sodass stets ein derartiges Risiko bei Aufnahme einer Beschäftigung besteht. Allerdings rückt der direkte Kontakt zu regierungsinternen Informationen bei der Verlängerung der Karenzzeit um ein halbes Jahr im Vergleich zu der vorherigen Regelung um ein Drittel der bisherigen Zeit nach hinten. Auf der anderen Seite wird durch das BMinG-Änderungsgesetz der Betroffene daran gehindert, eine maximal sechs Monate längere derartige Beschäftigung auszuüben. Dabei handelt es sich jedoch bloß um eine kurze Beschäftigungszeit und es ist auch nicht ersichtlich, dass der Betroffene auf exakt diese Beschäftigung angewiesen ist. Die Verlängerung stellt einen deutlichen Unterschied zur bisherigen Regelung in Hinblick auf einen deutlich weiter zurückliegenden Kontakt zu regierungsinternen Informationen dar und schützt das öffentliche Interesse durch die Begrenzung zwar auf 24 Monate, aber nicht auf Lebenszeit in einem angemessenen Verhältnis. Folglich ist die Rückwirkung des BMinG-Änderungsgesetzes zulässig.

2. Vereinbarkeit mit dem Verbot des Einzelfallgesetzes, Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG

Weiterhin ist fraglich, ob das BMinG-Änderungsgesetz mit dem Verbot des Einzelgesetzes des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG vereinbar ist. Demnach muss, soweit nach dem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Vorliegend ist Anlass für das Änderungsgesetz die bald ablaufende Karenzfrist des ehemaligen Bundesministers A. Die Verlängerung

der Karenzzeit von 18 auf 24 Monate betrifft rückwirkend ab dem 1. Oktober 2018 jeden Bundesminister und somit nicht nur den Einzelfall des A. Fraglich ist allerdings, wie mit der Rückwirkung explizit zum 1. Oktober 2018 umgegangen werden sollte. A war bis zum 12. Oktober 2018 im Amt. Das Datum, bis wohin das Gesetz rückwirkend gelten soll, wurde demnach orientiert an dem Ziel, die Karenzzeit des A zu verlängern, gewählt. Somit soll es konkret für diesen Einzelfall rückwirkend gelten. Folglich liegt aufgrund der Rückwirkung zum 1. Oktober 2018 ein Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes vor.

3. Zwischenergebnis

Das BMinG-Änderungsgesetz ist materiell verfassungswidrig.

III. Ergebnis

Der Normkontrollantrag ist zulässig und teilweise begründet. Der Niedersächsischen Landesregierung ist zu raten, die Norm im Wege der abstrakten Normenkontrolle anzugreifen.

ANMERKUNGEN

Die Struktur und die Gedankenführung der Bearbeitung wurden gelobt. Der Gutachtenstil wurde im erforderlichen Maß beachtet. Inhaltlich wurde die Zulässigkeitsprüfung für vollständig und die Begründetheit für volumnäßig gelungen befunden. Die Prüfung des Kompetenztitels und der Problematik des Einzelfallgesetzes hätte noch ausführlicher erfolgen können. Insbesondere der letzte Punkt hätte angesichts des vertretenen Ergebnisses tiefergehend sein müssen. Im Übrigen wurde die materielle Prüfung der Bearbeitung vor allem mit Blick auf die erfolgte Abwägung bei der unechten Rückwirkung gelobt.