



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**  
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

Transparency International Deutschland e.V.  
Alte Schönhauser Str. 44  
D – 10119 Berlin

**Geschäftsstelle**  
Alte Schönhauser Str. 44  
D-10119 Berlin  
Tel.: (+49) (30) 54 98 98 0  
Fax: (+49) (30) 54 98 98 22  
E-Mail: office@transparency.de  
www.transparency.de

**Berlin, den 26. Oktober 2015**

## **Hessischer Landtag - Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bezüge der Mitglieder der Landesregierung (Drucksache 19/2195 vom 14.07.2015)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns herzlich für die Übersendung des Gesetzentwurfs der Landesregierung für ein Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Bezüge der Mitglieder der Landesregierung und die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen.

Wir begrüßen ausdrücklich das Gesetzesvorhaben des Landes Hessen, für ausscheidende Mitglieder der Landesregierung eine Karenzzeitregelung einzuführen. Wir sehen darin einen Beitrag zur Verbesserung der politischen Kultur in Hessen, durch den das Vertrauen in die Integrität der Landesregierung gestärkt werden kann.

Für **verbesserungsbedürftig** halten wir folgende Regelungen:

- **Die Dauer der Karenzzeit von 12 Monaten**

**Begründung:** Für nicht zweckdienlich halten wir eine etwaige Karenzzeit von nur einem Jahr. Die kürzlich beschlossene Regelung des Bundes sieht für schwere Fälle eine Karenzzeit von 18 Monaten vor. Auf die Ebene der Bundesländer bezogen, würde Hessen hinter einer im November 2014 erlassenen Novellierung des Hamburgisches Senatsgesetzes zurückbleiben, dessen § 9a eine Karenzzeit von bis zu zwei Jahren normiert. Der niedersächsische Koalitionsvertrag für die Jahre 2013 – 2018 (Seite 78) hält sogar die Einführung einer dreijährigen Karenzzeit für angemessen.

Die angemessene Länge ist vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Intention zu beurteilen. Ziel einer Karenzzeitregelung ist es, den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten oder durch die private Verwertung von Amtswissen nach Beendigung des Amtsverhältnisses zu vermeiden. Nur so kann das Vertrauen der Allgemeinheit in die Verlässlichkeit und Integrität des Regierungshandelns gestärkt werden. Eine Karenzzeit von einem Jahr ist zur Erreichung dieser Regelungsziele nicht ausreichend, da zu diesem Zeitpunkt die sog. Abkühlungsphase noch nicht eingetreten ist.

Beispiele wie der von der Öffentlichkeit scharf kritisierte Wechsel zweier Bundesminister in eine Beschäftigung bei einem Rüstungsunternehmen bzw. bei der Deutschen Bahn AG zeigen, dass eine zu kurze Karenzzeit nicht zielführend ist. Diese Wechsel erfolgten zwar nicht unmittelbar nach dem Ausscheiden aus der Bundesregierung, sondern erst nach jeweils 12 Monaten und einigen wenigen Tagen (Art freiwillige Karenzzeit). Die öffentliche Empörung war dennoch groß. Auch bei Geltung einer nur einjährigen Karenzzeit könnten sich die genannten Fallbeispiele jederzeit wiederholen.

Will man ausschließen, dass für die Wirtschaft das während der Amtszeit erworbene Netzwerk und das Insiderwissen des Regierungsmitglieds nicht mehr von Interesse sind, ist eine deutlich längere Karenzzeit und zwar am besten eine solche von drei Jahren erforderlich. Auch kann nur so verhindert werden, dass ein Regierungsmitglied mit Blick auf eine ihm nach seinem Ausscheiden eröffnete Beschäftigungsmöglichkeit eine nicht ausschließlich im Allgemeininteresse liegende Entscheidung trifft oder auf das Treffen einer solchen Entscheidung hinwirkt.

## **Art. 12 GG**

Fraglos beeinträchtigt eine Karenzzeit von drei Jahren die durch Art. 12 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit des Regierungsmitglieds in stärkerem Maße, als eine solche von kürzerer Dauer. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen Gründe des Gemeinwohls einen solchen Grundrechtseingriff rechtfertigen. Dies ist am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Es kann keinem Zweifel unterliegen, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die Integrität des Regierungshandelns ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut darstellt.

Beispielhaft sei hierfür der folgende (konstruierte) Fall genannt: Einem Regierungsmitglied wird eine lukrative Stelle in der Pharmaindustrie in Aussicht gestellt. „Im Gegenzug“ setzt er sich während seiner Amtszeit erfolgreich für eine Lockerung der Arzneimittelzulassungsvorschriften ein. Infolge der Zulassung eines nicht genügend erprobten Arzneimittels kommt es zu massiven Gesundheitsschäden bei der Bevölkerung. Wägt man dieses überragend wichtige Gemeinschaftsgut gegen das dem Regierungsmitglied zur Seite stehende Rechtsgut ab, bis zu drei Jahre lang keiner konfliktträchtigen Beschäftigung nachgehen zu dürfen, so wird deutlich, welchem Interesse das ungleich schwerere Gewicht zukommt.

Insbesondere muss, was in der öffentlichen Diskussion häufig verkannt wird, bei der Abwägung auch berücksichtigt werden, dass die Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit nur einen kleinen Ausschnitt der dem Regierungsmitglied nach seinem Ausscheiden potentiell offenstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten betrifft. Die Verhängung einer Karenzzeit droht nach § 8a Abs. 1 S. 1 Gesetzentwurf nämlich nur bei Beschäftigungen, die „im Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können.“ Jede andere Beschäftigung, die angesichts der hohen beruflichen Qualifikation des betroffenen Personenkreises sicherlich auch entsprechend vergütet würde, bleibt erlaubt. Überdies sorgte die vom Gesetzentwurf (§ 8a Abs. 2) vorgesehene Gewährung eines mit der Länge der Karenzzeit verknüpften Übergangsgelds – einer Regelung, der sich Transparency nicht verschließen würde - dafür, dass sich die wirtschaftlichen Auswirkungen des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit in erträglichem Rahmen halten.

Festzuhalten ist, dass eine Karenzzeitregelung von bis zu drei Jahren das ausscheidende Regierungsmitglied nicht in ihrem Grundrecht des Art. 12 GG (Berufsausübungsfreiheit) verletzen würde.

- Keine überzeugende Lösung stellt die in § 8a Abs. 1 vorgesehene Regelung dar, die **Anzeigepflicht** auf die Fälle zu beschränken, in denen „die Aufnahme einer Beschäftigung geplant ist, die mit der Amtstätigkeit in den letzten drei Jahren vor der Beendigung des Amtsverhältnisses in Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können.“

**Begründung:** Dies würde bedeuten, dass das Regierungsmitglied zunächst selbst einschätzen muss, ob die beabsichtigte Beschäftigung konfliktträchtig ist oder nicht. Ist dies aus seiner subjektiven Sicht nicht der Fall, unterbleibt die Anzeige und es erfolgt, ohne Prüfung durch die Landesregierung, die Aufnahme der Beschäftigung. Aus guten Gründen verzichten daher § 6a Abs. 1 Bundesministergesetz, § 9a Abs. 1 Hamburgisches Senatsgesetz sowie § 5c der geplanten brandenburgischen Karenzzeitregelung auf diese Einschränkung der Anzeigepflicht, und verlangen für die geplante Aufnahme jeder Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes eine Anzeige.

- Im Gegensatz zu der im Bund getroffenen Lösung (§ 6b Abs. 3 Bundesministergesetz) verzichtet der Entwurf auf die Einsetzung eines die Landesregierung **beratenden Gremiums**.

**Begründung:** Um die Objektivität und Akzeptanz der Regierungsentscheidung zu fördern, hat der Bundesgesetzgeber ein derartiges Gremium vorgesehen. Da es in der Sache keinen Unterschied macht, ob die Aufnahme der Beschäftigung durch ein Mitglied der Bundesregierung oder durch ein solches einer Landesregierung erfolgt, gilt entsprechendes auch hier. Hinzukommt, dass ein derartiges Gremium ein Instrument zur Verhinderung etwaiger informeller Absprachen unter den Regierungsmitgliedern darstellt. Zu bedenken ist weiterhin, dass das Gremium lediglich beratend tätig wäre, so dass der Landesregierung die Entscheidung über die Verhängung einer Karenzzeit nicht aus der Hand genommen würde.

Im Übrigen entspricht es auch der im Ausland üblichen Praxis, vor der Entscheidungsfindung auf die Dienste eines derartigen, mit Fachleuten besetzten Gremiums, zurückzugreifen. So sehen sowohl der Verhaltenskodex der EU-Kommission, wie auch das französische sowie das norwegische Recht sog. Ethikkommissionen vor.

## **Transparenzgebot**

Es besteht ein erhebliches Interesse der Allgemeinheit zu erfahren, wie im konkreten Einzelfall von der Landesregierung entschieden worden ist, und aus welchen Gründen dies geschah. Herstellung von Transparenz dient immer auch der Vertrauensbildung bei der Bevölkerung.

## **Evaluierung**

Bei einer gesetzlichen Materie, über die noch keinerlei einschlägige Erfahrungen vorliegen, erscheint es notwendig, nach einer angemessenen Zeit eine Evaluierung durchzuführen. Der Evaluierungsbericht sollte öffentlich sein und vom Hessischen Landtag mit dem Ziel beraten werden, zu entscheiden, ob die gesetzgeberischen Intentionen erreicht worden sind oder ob Novellierungsbedarf besteht. Eine derartige Evaluationsklausel findet sich im Übrigen in § 20 NRW Ministergesetz.

Mit freundlichen Grüßen

Transparency International Deutschland e.V.

### **Kontakt:**

Prof. Dr. Wolfgang Jäckle, Leiter der Arbeitsgruppe Politik  
Dr. Anna-Maija Mertens, Geschäftsführerin  
Transparency International Deutschland e.V.  
Tel.: 030 - 54 98 98 0